



ReGIS

Revista em Gestão, Inovação e
Sustentabilidade

Territórios e desenvolvimento rural, fomos além do agrícola?

Editorial

Um Espaço de Divulgação Amplo que Estimule a Reflexão, a Criatividade e o Debate

Dossiê

Introdução ao Dossiê Territórios e Desenvolvimento Rural, fomos além do agrícola?

Artigos

Territórios importam – Bases para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil

Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos estudos territoriais

O Índice de Condições de Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural

Sistema socio-ecológico comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu (Puerto Nariño-Amazonas). Dinámicas que influncian los cambios en el sistema de gobernanza y su efecto en el uso del paisaje

Governing Climate Change in the Brazilian Amazon

O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil

Desenvolvimento territorial e participação social em políticas públicas: o caso do Conselho Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC

Debate

A Seca é a causa da pobreza rural no Nordeste?

Opinião

Es real el tránsito del desarrollo rural de base agrícola a uno de base territorial?

Vol.1 - N. 1
Dezembro 2015
ISSN-e 2447-7648



Copyright © 2015 by Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade da Universidade de Brasília. É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Reitor: Ivan Camargo

CENTRO DE PESQUISA EM GESTÃO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Diretor: Alexandre Maduro-Abreu

REVISTA EM GESTÃO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Editores Responsáveis: Alexandre Maduro-Abreu, Antônio Nascimento Jr. e Roberto Góes Ellery Jr.

Editora Convidada do Dossiê: Mireya Eugenia Valencia Perafán

Editoras Executivas: Gabriela Litre e Patrícia Guarnieri

Editora de Comunicação: Fabiana Bandeira

Administração do Site: BCE / UnB

Edição: Editora IABS

Diagramação: Rodrigo Torres / Toro Criativo

Revisão textual: Stela Máris Zica

Projeto Gráfico: Laura González Perafán e Editora IABS

Periodicidade: semestral

Sistema de avaliação: double blind peer-review

Divulgação: eletrônica

Endereço para submissão de artigos:

<http://periodicos.unb.br/index.php/regis>

Endereço para correspondência do CPGIS:

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Prédio da FACE – CEP: 70910-900

55 (61) 3107-0884

55 (61) 3107-0877

E-mail: cpgis.unb@gmail.com | Site: www.cpgis.unb.br/

Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade da Universidade de Brasília, v. 1, n. 1 (2015). – Brasília

Semestral

ISSN Eletrônico 2447-7648

Gestão, Inovação e Sustentabilidade. Universidade de Brasília. Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade.

CDU 005
304



Conselho Editorial / *Editorial Board*

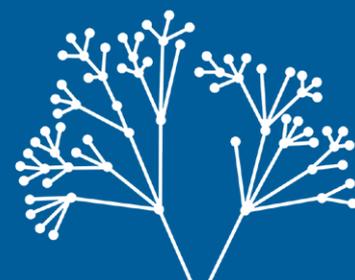
Membros / *Members*

Adolfo Sachsida	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
Antônio César Pinho Brasil Jr.	Universidade de Brasília – UnB
Célia Pereira Maduro Neto	Universidade de Brasília – UnB
Charles Curt Mueller	Universidade de Brasília – UnB
Doriana Daroit	Universidade de Brasília – UnB
Eric Sabourin	La Recherche Agronomique pour le Développement – Cirad
Ivan Ricardo Gartner	Universidade de Brasília – UnB
Jorge Madeira Nogueira	Universidade de Brasília – UnB
José Aroudo Mota	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
Júlio Berdegué	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – Rimisp
Luiz Fernando Macedo Bessa	Universidade de Brasília – UnB
Magda de Lima Lúcio	Universidade de Brasília – UnB
Marc Piraux	La Recherche Agronomique pour le Développement – Cirad
Márcio Matos Caniello	Universidade Federal da Paraíba – UFPB
Mireya Eugenia Valencia Perafán	Universidade de Brasília – UnB
Sergio Schneider	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS



Lista Pareceristas ReGIS 1ª Edição

Alex Pizzio da Silva	Universidade Federal do Tocantins
Auro Eduardo Magalhães Ribeiro	Universidade Federal de Minas Gerais
Cesar Enrique Ortiz Guerrero	Universidade Javeriana – Colômbia
Cláudio Marques Ribeiro	Universidade Federal do Pampa (Unipampa)
Davyd Spencer Ribeiro de Souza	Universidade Federal do Amazonas
Diego Lindoso	Universidade de Brasília
Elizabeth Ruano Ibarra	Corporación Universitaria Autónoma del Cauca – Colômbia
Eric Sabourin	Cirad / CDS, Universidade de Brasília
Jane Simone	Embrapa Brasília
José Emilio Guerrero Ginel	Universidad de Córdoba – España
Juan Patricio Molina Ochoa	Universidad Nacional de Colômbia
Juliana Dalboni Rocha	CDS / Universidade de Brasília
Luís Antônio Barone	Universidade Estadual Paulista
Marc Piraux	Cirad / Universidade Federal do Pará
Márcio de Matos Caniello	Universidade Federal de Campina Grande
Marcelo Conterato	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Maria Eugenia Rinaudo	Instituto Humboldt – Colômbia
Maria José Barbosa	Universidade Federal do Pará
Melissa Curi	CDS / Universidade de Brasília
Moisés Villamil Balestro	Universidade de Brasília
Sergio Schneider	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Tanice Andreatta	Universidade Federal de Santa Maria





Sumário / Table of Contents

EDITORIAL / EDITORIAL

Um Espaço de Divulgação Amplo que Estimule a Reflexão, a Criatividade e o Debate / *A Wide Dissemination Space Stimulating Reflective Thinking, Creativity and Debate*

Por / *By* Alexandre Maduro-Abreu..... 7

INTRODUÇÃO AO DOSSIÊ / DOSSIER

Territórios e Desenvolvimento Rural, fomos além do agrícola? / *Territories and Rural Development. Did We Move Beyond Agriculture?*

Por / *By* Mireya Eugenia Valencia Perafán..... 12

ARTIGOS / ARTICLES

Territórios importam – Bases para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil / *Territories Matter – For a Relational Approach of the Development of Rural or Countryside Regions of Brazil*

Por / *By* Arilson Favareto, Suzana KleeB, Carolina Galvanese, Clarissa Magalhães, Paulo Seifer, Heidi Buzato, Rafael Moralez e Ricardo Cardoso 14

Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos estudos territoriais / *Territorial Governance, Institutional Dynamics and Territorial Social Protagonism: Revising an Oppa/CPDA Methodological Trajectory in the Context of Territorial Studies*

Por / *By* Nelson Giordano Delgado e Catia Grisa 48

O Índice de Condições de Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural / *Living Conditions Index: Constructing Methodologies for the Analysis and Evaluation of Rural Development Territorial Dynamics*

Por / *By* Anelise G. Rambo, Lillian Bastian, Marcelo A. Conterato, Megui F Del Ré, Jardel Casaril, Carla A. Gomes, Amanda F. O. Radünz e Sergio Schneider 68

- Sistema socio-ecológico comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu (Puerto Nariño-Amazonas). Dinámicas que influncian los cambios en el sistema de gobernanza y su efecto en el uso del paisaje / *The Socioecological System of the San Francisco de Loretoyacu Forest Community (Puerto Nariño-Amazonas). Landscape Dynamics Influencing Changes in the Governance System and its Impact on Landscape Use*
 Por / *By* Mitchel Nicolás Zuluaga Quintero 96
- Governing Climate Change in the Brazilian Amazon / *Governando as Mudanças Climáticas na Amazônia Brasileira*
 Por / *By* Jane Simoni Silveira Eidt Almeida, Gabriela Litre e Marcel Bursztyn 124
- O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil / *The Role of Municipalities in Public Policies Devoted to Rural Territorial Development in Brazil*
 Por / *By* Armando Fornazier 148
- Desenvolvimento territorial e participação social em políticas públicas: o caso do Conselho Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC / *Territorial Development and Social Participation in Public Policies: the case of the Territorial Council of Alto Acre e Capixaba – CTAC*
 Por / *By* Janio Nascimento de Aquino e Maria Jeigiane Portela da Silva 170

DEBATE / DEBATE

- A Seca é a causa da pobreza rural no Nordeste? / *Are Droughts the Real Cause of Poverty in Rural the Northeast of Brazil?*
 Por / *By* Mireya Eugenia Valencia Perafán 194

OPINIÃO / ESSAY

- Es real el tránsito del desarrollo rural de base agrícola a uno de base territorial? / *From Agriculture Based Rural Development to a Territory Based Development Approach. Is This Switch Real?*
 Por / *By* Rafael Echeverri Perico 204

Editorial

Um Espaço de Divulgação Amplo que Estimule a Reflexão, a Criatividade e o Debate

A Wide Dissemination Space Stimulating Reflective Thinking, Creativity and Debate

Por Alexandre Maduro-Abreu*

**Diretor do Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – CPGIS
alexmaduro@ig.com.br*

O Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – CPGIS foi criado em 2012 e é vinculado à Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – Face, da Universidade de Brasília – UnB. A criação do CPGIS ocorreu em função de alguns propósitos. Do ponto de vista teórico-metodológico, o CPGIS existe para aprimorar o estudo das organizações públicas e privadas na perspectiva da sustentabilidade. Por meio de seus Núcleos Temáticos, o CPGIS promove o estudo da gestão das organizações, públicas e privadas, no contexto da sustentabilidade, tendo em vista suas dimensões econômica, ambiental e social. O CPGIS compreende a inovação em uma perspectiva transversal, como constituinte das organizações e instrumento da gestão para viabilizar o equilíbrio entre o desempenho organizacional e o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, estudam-se as organizações e suas relações com os atores externos e as múltiplas dimensões do ambiente. Além dos estudos em gestão organizacional, o CPGIS, por intermédio do seu Núcleo de Pesquisa em Gestão Territorial, destaca-se pelas contribuições na área, em especial, para o desenvolvimento rural sustentável.

Do ponto de vista da inserção social da universidade, a pretensão é fortalecer as parcerias com a sociedade e o mercado, gerando novas possibilidades de pesquisa e fontes alternativas de financiamento, o que é necessário para que a universidade possa reinvestir em suas estruturas e nas atividades de ensino,

pesquisa e extensão, aprimorando o serviço oferecido à sociedade. Nesse sentido, o Centro tem como prioridade a aproximação e parcerias com as organizações públicas e privadas para a formação profissional e o desenvolvimento de pesquisa e extensão.

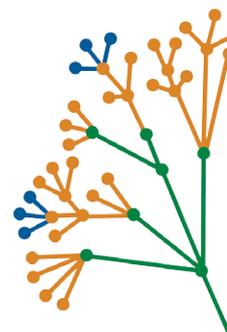
Do ponto de vista administrativo, para superar os obstáculos impostos pela burocracia que sufocam as organizações brasileiras, principalmente as organizações públicas. Não temos dúvidas que, para a superação da burocracia e seus danos para a gestão pública e privada brasileiras e, para que o sistema possa ser mais flexível e eficiente, é precípua a formação de gestores. Só assim podemos repensar novas configurações organizacionais e o arcabouço normativo que nem impede a corrupção, nem possibilita a eficiência do sistema.

O CPGIS tem se notabilizado por empreitar diferentes ações em pesquisa, ensino e extensão que provocam a discussão e apresentam propostas acerca de uma nova perspectiva para se compreender a gestão territorial e das organizações públicas e privadas. Entre as várias ações do Centro, destacam-se: i) a criação da plataforma de ensino a distância, onde os professores podem ofertar disciplinas de graduação e pós-graduação, cursos de extensão e outros. (Neste momento, está sendo ofertada uma especialização em Gestão Judiciária para o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, com aproximadamente 200 alunos matriculados, entre servidores e magistrados); ii) o projeto de criação de um Programa de Pós-Graduação em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – PPGIS, em fase de aprovação nas instâncias superiores da UnB e da Capes e, iii) a edição da Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – ReGIS.

A ReGIS pretende ser um espaço de divulgação amplo, que estimule a reflexão, a criatividade e o debate entre pesquisadores e especialistas de diversas áreas do conhecimento, contribuindo para a construção de um novo campo teórico, conceitual e metodológico que sirva de alternativa viável para aperfeiçoamento da Gestão Territorial e da Gestão Pública e Privada, alinhada ao desenvolvimento de inovações e sustentabilidade.

Para o primeiro número, aproveitando as discussões sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural, assunto o qual o CPGIS e alguns parceiros, em especial a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete) têm se debruçado, convidamos a diretora dessa Rede, Profa. Dra. Mireya Eugenia Valencia Perafán, para elaborar o dossiê *Territórios e Desenvolvimento Rural*, fomos além do agrícola? Sete artigos, um Ensaio e um Debate oferecem respostas interdisciplinares e criativas a essa pergunta.

Em *Territórios importam – para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil*, os autores Arilson Favareto, Suzana Kleebe, Carolina Galvanese, Clarissa Magalhães, Paulo Seifer, Heidi Buzato, Rafael Moralez e Ricardo Cardoso analisam o tecido social e econômico dos territórios e como eles importam na moldagem da trajetória de desenvolvimento em longo prazo das regiões rurais do Brasil. O objetivo principal do artigo,



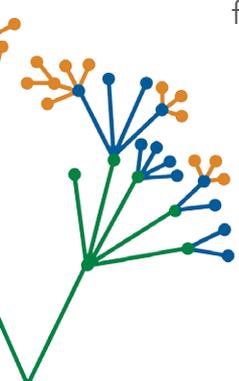
que é resultado de quase dez anos de trabalho coletivo, consiste em apresentar um *framework* inovador para o entendimento desses espaços que permita compreender a evolução das articulações internas e externas dos territórios, por meio das quais se engendram tanto as formas de dominação como as possibilidades de sua superação em uma perspectiva de longa duração dessas formações sociais.

A partir de uma revisita aos estudos e pesquisas sobre políticas de desenvolvimento territorial realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/CPDA), os autores Nelson Giordano Delgado e Catia Grisa apresentam, no seu artigo *Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos estudos territoriais*, três dimensões observadas no uso da abordagem territorial no País. Essas três dimensões foram o ponto de partida conceitual para, posteriormente, compreender a governança territorial, as dinâmicas institucionais e o protagonismo social nos territórios, consideradas as questões principais que permearam as pesquisas do Oppa sobre novas institucionalidades territoriais.

O Índice de Condições de Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural é o título do trabalho de Anelise G. Rambo, Lillian Bastian, Marcelo A. Conterato, Megui F. Del Ré, Jardel Casaril, Carla A. Gomes, Amanda F. O. Radünz e Sergio Schneider. Os autores apresentam o Índice de Condições de Vida (ICV), uma metodologia que possibilita a representação das mudanças percebidas pelo público-alvo das ações que vêm sendo implementadas nos territórios rurais. O foco desse instrumento está na percepção que os indivíduos têm sobre suas condições de vida. É baseado na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen e pretende captar não apenas os meios, mas também os fins do desenvolvimento.

O sistema sócio-ecológico (SSE) “comunidade-floresta” de San Francisco de Loretoyacu é governado por estruturas sociais formadas por atores agregados em dois grupos predominantes, o do Cabildo Indígena de San Francisco e o dos funcionários públicos do governo municipal e regional. Em *Sistema socio-ecológico comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu (Puerto Nariño-Amazonas). Dinámicas que influncian los cambios en el sistema de gobernanza y su efecto en el uso del paisaje*, Mitchel Nicolás Zuluaga Quintero analisa como esses grupos interatuam e com os recursos de uso comum (Bosque úmido tropical), orientados por saberes e práticas tradicionais durante o processo de uso e administração.

Em *Governing Climate Change in the Brazilian Amazon*, os autores Jane Simoni Silveira Eidt Almeida, Gabriela Litre e Marcel Bursztyn lembram que a maior parte dos estudos sobre a conservação e o desenvolvimento na Amazônia brasileira focam na atuação negativa das instituições, especialmente no mundo em desenvolvimento. Esse trabalho propõe uma mudança de abordagem, pelo foco em iniciativas institucionais importantes – majoritariamente de organiza-



ções não governamentais – que têm emergido no preenchimento de uma lacuna aberta pela (in)ação de agências governamentais. O trabalho discute alguns casos de boa governança no estado do Pará, Brasil.

O artigo intitulado *O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil*, de autoria de Armando Fornazier, mostra que os espaços participativos, como os conselhos municipais, foram expandidos para uma lógica territorial através dos colegiados, porém, sem a institucionalidade jurídica, sua função é apenas consultiva e de representatividade dos atores sociais. Dessa forma, mesmo se pensando a política em uma lógica territorial, na implementação das ações se necessita recorrer aos municípios. Os autores propõem constituir consórcios públicos, que possuem natureza jurídica.

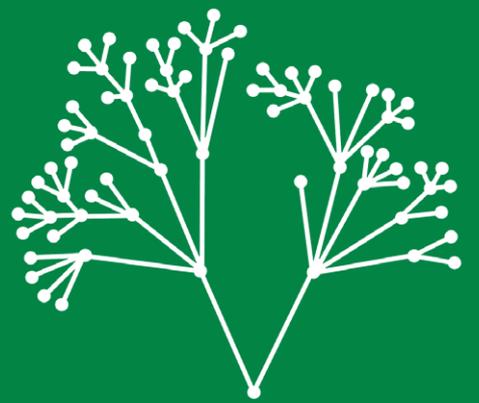
Janio Nascimento de Aquino e Maria Jeigiane Portela da Silva demonstram no seu trabalho *Desenvolvimento territorial e participação social em políticas públicas: o caso do Conselho Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC* a necessidade de compreensão do contexto organizacional e institucional presentes nessa região do estado do Acre, com o objetivo de conhecer os padrões de aliança e disputas internas em torno da partilha de poder local, bem como qual tem sido a participação social na formulação e deliberação de políticas públicas para o desenvolvimento territorial para além dos aspectos rurais e agrícolas.

A Seca é a causa da pobreza rural no Nordeste? A provocativa pergunta orienta o Debate organizado pela editora convidada do dossiê, Mireya Valencia. A troca de ideias entre os renomados especialistas Joacir Rufino de Aquino, Amílcar Baiardi e Sergio Schneider enriquece a agenda de pesquisa sobre o presente e o futuro do rural nordestino no Brasil.

Adicionalmente, ReGIS 1 fecha o dossiê com um instigante artigo de opinião que procura responder à pergunta geral lançada pelo dossiê: *Es real el tránsito del desarrollo rural de base agrícola a uno de base territorial?* No seu ensaio, Rafael Echeverri Perico, secretário técnico do Programa Ibero-americano de Cooperação em Gestão Territorial (Proterritórios), salienta que não existem evidências de que um modelo territorial baseado em transformar o território em objeto de política e aplicar modelos de ordenamento territorial não seja uma opção válida para o desenvolvimento rural. Estamos certos de que esse dossiê oferece importantes contribuições teóricas e metodológicas sobre o assunto, assim como referenciais que poderão vir a orientar uma segunda geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Agradecemos especialmente a todos os pareceristas que avaliaram trabalhos para este número da ReGIS e aos membros de nosso Conselho Editorial por nos dar apoio nesta apaixonante empreitada.

Desejamos uma boa leitura e um ótimo começo de 2016!



Territórios e Desenvolvimento Rural, fomos além do agrícola?

Territories and Rural Development. Did We Move Beyond Agriculture?

Mireya Eugenia Valencia Perafán*

**Editora Convidada do Dossiê
Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária,
Universidade de Brasília (UnB).
Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial
Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Gestão Territorial do Centro de Pesquisa em
Gestão, Inovação e Sustentabilidade da UnB.
mireya_eugenia@hotmail.com
mireya@rete.inf.br*

Com o tema Territórios e Desenvolvimento Rural, fomos além do agrícola?, ReGIS lança seu primeiro número convidando especialistas nos estudos rurais e territoriais a discutirem sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural. Para isso, questionamos até que ponto foi compreendido, por parte de formuladores e gestores de políticas públicas, o que significa assumir esta proposta. Nela, a noção do território convida a pensar o rural desde uma perspectiva relacional e integral, somando à focalização em setores econômicos e grupos sociais, uma atenção ao espaço e à paisagem que o contém e o determina. Isso significa dar um passo à intersectorialidade no espaço rural; estudar a pobreza como um fenômeno multidimensional e não só dependente da renda agrícola; planejar o desenvolvimento em escalas que superem os limites municipais, entendendo o território como um sistema multiescalar que requer estratégias explícitas de ordenamento territorial; realçar as relações de complementariedade e, por sua vez, contraditórias entre campo e cidade e, por fim, compreender as formas como se constroem as interações sociais que são a base da própria construção dos territórios e dos pactos negociados que impulsionem seu desenvolvimento.

Os sete artigos que compõem este Dossiê, com o Debate sobre o Semiárido brasileiro e o artigo de Opinião sobre a transição do desenvolvimento rural de base agrícola a um desenvolvimento de base territorial, trazem importantes contribuições teóricas e metodológicas sobre o assunto enriquecendo o debate e disponibilizando referenciais que poderão orientar uma segunda geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.



Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil

Territories Matter – For a Relational Approach of the Development of Rural or Countryside Regions of Brazil

Arilson Favareto*
Suzana Kleeb**
Carolina Galvanese***
Clarissa Magalhães****
Rafael Moralez*****
Paulo Seifer*****
Heidi Buzato*****
Ricardo Cardoso*****

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC – arilson.favareto@ufabc.edu.br

**Doutoranda e Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – skleeb@uol.com.br

***Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – carolgalvanese@yahoo.com.br

****Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – cl.magalhaes@ig.com.br

*****Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – moralez555@gmail.com

*****Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – paulo.seifer@gmail.com

*****Especialista social do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - heidi@imaflora.org

*****Coordenador de certificação florestal do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) – ricardo@imaflora.org

Recebido em 03.11.2015
Aceito em 06.12.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

Na virada para o século XX ocorreu uma ampla disseminação da abordagem territorial do desenvolvimento. O novo enfoque passa, em um curto espaço de tempo, a frequentar o vocabulário de planejadores e cientistas, porém, de forma polissêmica. Mesmo nas pesquisas científicas prevalece um enfoque normativo, com privilégio ao entendimento do desenvolvimento territorial como tentativa de intervenção. Poucos são os estudos dedicados ao entendimento do tecido social e econômico dos territórios e de como eles importam na moldagem da trajetória de desenvolvimento em longo prazo desses espaços. O objetivo deste texto é contribuir para o preenchimento dessa lacuna por meio da moldagem de um *framework* inovador, que permita compreender a evolução das articulações internas e externas dos territórios, por meio das quais se engendram tanto as formas de dominação como as possibilidades de sua superação. O artigo inicialmente apresenta os principais alicerces deste *framework*, que são buscados em uma teoria da mudança de longo prazo, numa Teoria de médio alcance das dinâmicas territoriais rurais, e numa Teoria das articulações entre estruturas sociais e sociabilidade. A partir destes três alicerces são apresentadas, posteriormente, as definições e noções fundamentais cunhadas neste estudo e que conformam o quadro de análise proposto. A parte final aponta como esse quadro vem sendo operacionalizado em pesquisas aplicadas sobre territórios de características rurais ou interioranas no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Regiões interioranas. Desenvolvimento rural. Mudança social.

ABSTRACT

Along with the twentieth century, the territorial development theoretical approach was born. Planners and scientific scholars used it rather frequently, but the involved concepts were polysemic. Even in scientific research, a normative approach privileging the understanding of territorial development as an attempt to intervene was common. There are few studies devoted to the understanding of the social fabric and economic development of territories and about their role in shaping the long-term development trajectory of these spaces. The purpose of this paper is to contribute to filling this gap by molding an innovative framework that allows to understand the evolution of the internal and external joints of the territories engendering domination and, at the same time, creating opportunities to overcome them. This article introduces the main foundations of this conceptual framework, which is fetched from a long-term change theory, a theory of medium range of rural territorial dynamics, and a theory of connections between sociability and social structures. From these three pillars, we drive definitions and basic concepts that constitute the proposed analytical framework. The final part of this manuscript details how this framework has been operationalized in applied research on territories of rural and hinterland regions in Brazil.

Keywords: Territorial development. Countryside regions. Rural development. Social change.

1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida deste *paper* é a ampla disseminação da abordagem territorial no campo das políticas públicas e dos estudos do desenvolvimento, sobretudo na sua vertente rural, ao longo da primeira década deste século. Desde então a ideia de território passou a frequentar o vocabulário de planejadores e cientistas, porém, de forma polissêmica, com múltiplos conteúdos a ela associados. Disso resulta, nas pesquisas sobre o tema, a prevalência de um enfoque normativo, com privilégio ao entendimento do desenvolvimento territorial como projeto, ato de vontade, tentativa de intervenção. Poucos são os estudos dedicados à análise do tecido social e econômico dos territórios e de como eles importam na moldagem da trajetória de desenvolvimento em longo prazo desses espaços.

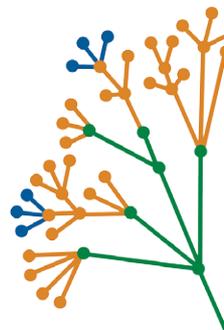
Este texto busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna e se apoia em anos de pesquisas aplicadas e teóricas. Parte delas em cooperação com outros pesquisadores e instituições, no âmbito do Programa Dinâmicas Territoriais Rurais¹, e parte no Projeto Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil². O objetivo principal aqui consiste em apresentar um *framework* relativamente inovador para o entendimento desses espaços e que permita captar a evolução das articulações internas e externas aos territórios, por meio das quais se engendram tanto as formas de dominação ali existentes como as possibilidades de sua superação em uma perspectiva de longo prazo. Para isso, o artigo inicia pela definição das concepções de desenvolvimento e de regiões rurais ou interioranas. Em seguida, apresenta os principais alicerces do quadro de análise que será esboçado: uma teoria da mudança de longo prazo, uma teoria de médio alcance das dinâmicas territoriais rurais e uma teoria das articulações entre estruturas sociais e formas de sociabilidade. A partir desses três componentes são explicitadas as definições e noções fundamentais cunhadas neste estudo e que conformam o *framework*. A parte final aponta como essas ideias vêm sendo operacionalizadas no programa de pesquisas do qual é parte integrante.

2 QUAL CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO?

Mesmo após meio século de pesquisas as quais apontam que o crescimento econômico necessariamente não se faz acompanhar de melhoria nas condições de vida, o senso comum e parte expressiva de pesquisadores continuam assimilando as duas ideias como equivalentes. Não são. É compreensível que no ime-

¹ Coordenado por Julio Berdegué, do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural – Rimisp, e envolvendo organizações e pesquisadores de 11 países da América Latina.

² Conduzido pelos autores deste *paper* e outros colaboradores na Universidade Federal do ABC e no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.



diato pós-guerra, quando a melhoria dos indicadores sociais era acompanhada de expressivo aumento da produção, isso fosse assim concebido. Porém, desde os anos 1970 foi ficando cada vez mais evidente que trajetórias de crescimento econômico podem não se fazer acompanhar de bem-estar. O quadro de análise que será formulado aqui não se restringe a uma das dimensões do desenvolvimento, o crescimento. E, nesse sentido, toma como insuficientes abordagens que vão desde o liberalismo até o keynesianismo. Entende-se que elas buscam dar conta de aspectos do desenvolvimento, mas não do fenômeno do desenvolvimento³.

Entre as abordagens alternativas, uma das mais expressivas e sedutoras é aquela oferecida por Amartya Sen e sua ideia de desenvolvimento como liberdade (SEN, 1998). As teses do economista indiano se concretizam em um conjunto de afirmações resumidamente expostas a seguir.

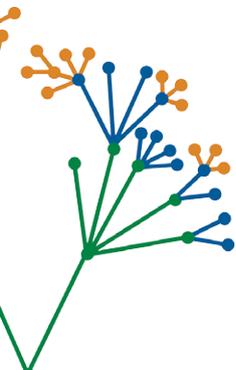
Primeiro, crescimento não é o mesmo que desenvolvimento. Porque crescimento econômico se mede pela expansão da produção e não pelos seus efeitos no bem-estar. E porque nem sempre o crescimento se faz acompanhar da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Além disso, a abordagem tradicional, contestada por Sen, não considera os custos ambientais inerentes ao crescimento. E mesmo que se tome como medida a renda, e não o produto bruto, ainda se trata de algo insuficiente, pois cada pessoa ou grupo social tende a valorizar diferentes dimensões de suas vidas. E a dimensão material ou monetária é apenas uma delas.

Segundo, o que melhor define o desenvolvimento é a ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Não a liberdade formal, mas aquelas relacionadas à sua capacidade de fazer escolhas e realizar aquilo que consideram o melhor para si, o que comporta uma abertura para a diversidade de motivações dos seres humanos. O fundamental é a ampliação das capacitações necessárias à operacionalização dos funcionamentos capazes de levar às realizações que valorizam.

Terceiro, pobreza, em tal quadro, significa então mais do que um mínimo de renda garantida. Pobreza significa a privação dessas capacitações fundamentais. Cada indivíduo deve ter o direito de adquirir as habilidades necessárias a interpretar o mundo em que vive, escapar da morbidez precoce e participar da vida de sua comunidade.

Quarto, em tal situação as desigualdades podem ser até mais importantes como restrições às liberdades do que a pobreza. Porque se as oportunidades sociais forem muito desigualmente distribuídas, atingir mínimos de renda ou de educação, pode não ser o suficiente para permitir que se concretizem aquelas liberdades substantivas de que devem gozar os indivíduos.

³ Uma revisão sistemática e mais abrangente da história da ideia de desenvolvimento e uma análise crítica mais detida de várias abordagens nessa trajetória encontram-se no primeiro capítulo de Favareto (2007).



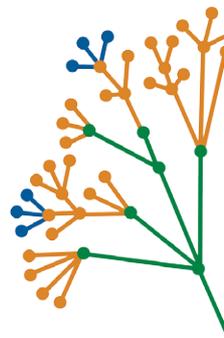
Essa concepção de desenvolvimento formulada por Amartya Sen representa um enorme avanço frente às concepções tradicionais. Ela é a mais vigorosa contraposição à redução de desenvolvimento ao crescimento econômico e refuta veementemente a validade do PIB como indicador suficiente⁴. Mas, mesmo uma abordagem revolucionária como esta não está imune a críticas. A principal é seu caráter excessivamente centrado no indivíduo. Seria injusto dizer que naquele autor a pobreza é culpa do indivíduo. Uma teoria que coloca tal ênfase nas desigualdades não poderia ser acusada dessa ingenuidade. O problema é que o sistema de conceitos e as variáveis mobilizadas operam sempre no âmbito individual. É a expansão das liberdades individuais o fim e o meio nos processos de desenvolvimento. A teoria não fornece elementos para pensar os mecanismos pelos quais a desigualdade opera, nem por meio de quais instrumentos torna-se possível superá-la. Por certo trata-se de um individualismo muito diferente daquele encontrado no pensamento liberal neoclássico reinante na Economia. Trata-se, em Sen, da tradição mais clássica do liberalismo, um liberalismo humanista que remonta a Aristóteles e Adam Smith e que busca reconciliar ética e economia – título, aliás, de um de seus mais belos livros (SEN, 1999).

Essa concepção, no limite, leva ainda a outro problema: uma explicação um tanto tautológica da mudança social – a sociedade muda onde há expansão das liberdades, e essa expansão ocorre quando e onde os indivíduos adquirem as capacitações necessárias para exercer suas liberdades substantivas. A mudança aparece, dessa forma, como um processo incremental e sem causas ou bloqueios, além da própria ausência de liberdades.

Por fim, é preciso reconhecer que as sociedades se desenvolvem de maneiras e com trajetórias diferentes. A abordagem das capacitações sugere um único caminho, o da expansão das liberdades. A teoria não fornece um aparato conceitual que permita explicar o processo de diferenciação ao longo do tempo. A visão subjacente ao seu modelo repousa em uma certa linearidade, sem automatismos, porque nada garante que uma sociedade evolua na direção de mais liberdades substantivas. Porém, ainda assim linear porque toda a questão está em como passar do bloqueio às capacitações que permitem o exercício das liberdades substantivas para outra condição na qual elas acontecem.

Ora, Sen está certo em dar ênfase aos indivíduos. Autores como Weber, Bourdieu e Elias também o fazem, pois consideram que os processos sociais não ocorrem de maneira automática. As estruturas não agem. Quem age são os indivíduos. Mas, nesses autores há a mobilização de conceitos que permite compreender de que maneira as estruturas sociais condicionam a margem de

⁴ Essas mesmas ideias foram retomadas no documento que ficou conhecido como Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009). Ali os autores lançam as bases para medidas de performance econômica e bem-estar correspondentes a essa complexidade no tratamento do tema. Se bem que os autores não lograram propor exatamente uma nova medida, no mínimo evidenciaram os limites das concepções e indicadores tradicionais e propuseram uma série de ajustes possíveis nas formas como governos e cientistas mensuram e monitoram esses aspectos da vida social e econômica. O estudo permitiu ver também como o índice mais usado como alternativa ao PIB, o IDH, embora muito melhor do que o primeiro, também é limitado, seja por fazer média de coisas muito diferentes como renda e educação, seja por simplesmente desconsiderar a desigualdade, aspecto central na obra do economista indiano.



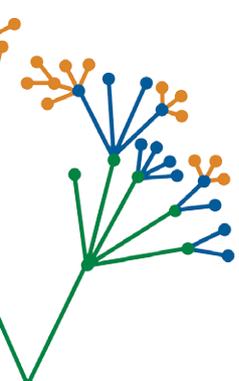
manobra de que esses indivíduos dispõem. Neles admite-se que os interesses no interior da sociedade são distintos pela posição que os indivíduos ocupam na hierarquia social. Se a expansão das liberdades dos indivíduos é o objetivo ético, e se a aquisição das capacitações para realizar essas liberdades é efetivamente o meio pelo qual isso pode ocorrer, então é igualmente importante explicar de que forma se constitui a ausência de liberdade, isto é, seu oposto: a dominação e a violência.

A concepção de desenvolvimento em que se apoia o *framework* apresentado neste *paper* pode ser delineada nos seguintes termos: a) como um processo, e não como um estado ou um ponto a chegar – assim, a história e a maneira como as formações sociais se constituem ocupam lugar destacado na explicação; b) esse processo histórico é multidimensional e multiescalar – multidimensional porque não é somente a renda o que importa e tudo o mais derivaria disso, e multiescalar porque esse processo também não deriva somente do Estado, mas sim de uma trama complexa com interdependências entre o âmbito dos governos centrais e arranjos de forças sociais múltiplas em coalizões, com suporte em regiões, espaços subnacionais ou outros recortes territoriais; c) nesse processo histórico e multiescalar o aspecto decisivo é a restrição ou a liberação dos potenciais dos indivíduos e dos grupos sociais a que eles pertencem – as sociedades se diferenciam, entre outros aspectos, pela forma como dispõem desigualmente (entre elas e em seu interior) de seus recursos, franqueando o acesso a grupos mais restritos ou mais amplos e, por aí constituindo-se como mais ou menos democráticas, mais ou menos desiguais, mais ou menos marcadas pelo bem-estar ou pela privação; e d) a diferenciação das formações ou ordens sociais nada tem de natural, inexorável ou meramente incremental – é preciso, pois, uma abordagem que permita explicar, como dizia Douglass North, a estrutura mas também a mudança em suas trajetórias.

Uma proposta de *framework* capaz de operar com essa concepção será apresentada na terceira seção deste *paper*. Antes disso, como ele é destinado a explicar a mudança nos processos de desenvolvimento em um tipo específico de formação social – as regiões rurais ou interioranas –, a próxima seção justifica essa escolha e evidencia que necessidades a adoção dessa escala traz para o quadro de análise a ser esboçado na continuidade do texto.

3 REGIÕES RURAIS OU INTERIORANAS

Uma primeira reação que a escolha dessa escala para o entendimento de processos de desenvolvimento pode causar diz respeito à sua pertinência mesmo. Afinal, é inegável que o mundo é cada vez mais urbano, como mencionado tantas vezes por vários pesquisadores, apoiando-se em dados das Nações Unidas. Mais raro é encontrar a leitura oposta, mas igualmente verdadeira, destes mesmos dados: em pleno século XXI quase metade da população mundial ain-



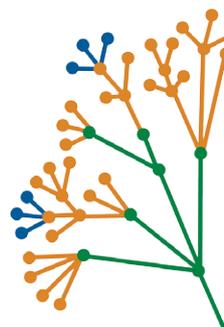
da vive em espaços que podem ser considerados rurais. E, apesar disso, pouca atenção se dá à natureza dos processos sociais que ocorrem nesses territórios onde, ademais, está concentrada parte expressiva da pobreza mundial.

Outra reação, ainda na perspectiva de minimizar a importância das regiões rurais ou interioranas, consiste em afirmar que o problema não é de natureza quantitativa. A questão decisiva, diriam alguns repetindo a concepção formulada na virada dos anos 1970 por Henri Lefebvre, é que independente do tipo de espaço a sociabilidade é sempre urbana. No estágio atual do capitalismo o conjunto de espaços e domínios da vida social se organizam sob a égide do capital. E em termos territoriais, as cidades e o mundo urbano conformam o lugar de onde estes processos irradiam – as inovações industriais, os grandes mercados consumidores, as sedes das empresas, os padrões culturais e o estilo de vida se situam ou emanam do urbano. Nem tudo é urbano mas, como nessa concepção a urbanização é extensiva, termos do próprio Lefebvre, não há lugar explicativo, em termos territoriais, para aquilo que não é urbano. Trata-se da versão territorial de uma concepção de sociedade onde os macroprocessos e o todo explicam as partes. Na teoria social o correspondente seria a caracterização da sociedade contemporânea como uma “ordem social de reprodução metabólica do capital” (MESZÁROS, 2012). Nos estudos territoriais uma versão contemporânea e amplamente aceita encontra-se nos estudos de Harvey (2012) e sua ênfase na produção capitalista do espaço.

Todos esses autores têm razão na sua caracterização dos processos globais e envolventes do capitalismo contemporâneo. O ponto, importante repetir, é o quão restritivo seria limitar a análise dos processos sociais às manifestações espaciais dessas suas características mais abrangentes. Essas teorias, no limite, não fornecem aparato conceitual para pensar o que se passa para além da extensão dos interesses e do domínio do capital e do mundo urbano. No máximo o fazem sob a perspectiva da resistência ou da insurgência. Ou seja, em uma lógica reativa. Por certo, a realidade é sistêmica e esses aspectos econômicos e espaciais destacados pelos autores mencionados marcam decisivamente os contornos do mundo contemporâneo. Mas, assim como não se entende o funcionamento de um órgão pelo estado geral de um paciente, não se apreende a complexidade do mundo contemporâneo apenas olhando para o sentido geral dos processos históricos. É preciso focalizar as interdependências entre o todo e as partes e para a dialética que, dessa composição, conforma o real⁵.

Qual é, portanto, a especificidade dessa parte do todo que aqui estamos chamando de rural ou regiões interioranas? De acordo com a teoria social, três são as características que distinguem o rural (ABRAMOVAY, 2003). O peso determinante da natureza, em oposição às cidades, marcadas por maior grau de artificialização espacial. A relação com as cidades, historicamente marcada pela subordinação e pela exportação de bens primários sob a forma de alimentos e energia, ou de força de trabalho, sob a forma da migração rural-urbana. E a im-

⁵ Uma discussão mais exaustiva sobre a validade ou não das ideias de Lefebvre, especificamente no que diz respeito à pertinência ou não de uma abordagem voltada para a face rural do desenvolvimento, foi travada uma década atrás e encontra-se resumida em Veiga (2002).

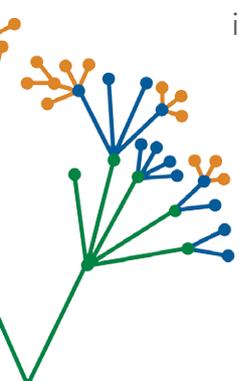


portância das relações de proximidade, em oposição aos espaços urbanos que têm na maior impessoalidade das relações sociais um atributo marcante. Essa definição coloca o rural em relação com o urbano e não em oposição.

Os processos sociais contemporâneos e típicos daquilo que a literatura convencionou chamar por nova ruralidade (WANDERLEY, 2002) reforçam ainda mais essa interdependência (FAVARETO, 2007). Apenas como exemplo, de meros exportadores de bens primários as regiões rurais passam a captar rendas urbanas, sob a forma de segundas residências, do turismo rural, de transferências sociais ou por compensações ambientais. Mesmo o êxodo generalizado deixa de ser uma característica obrigatória e muitas regiões rurais passam a atrair população graças à diversificação de suas economias, à possibilidade do trabalho a distância, ou a deslocamentos diários aos centros urbanos próximos, características tornadas possíveis graças à ampliação da conectividade física e virtual entre esses espaços. E, se as regiões rurais dependem das regiões urbanas para o acesso a serviços e equipamentos sociais de maior complexidade, por seus mercados dinâmicos ou pela concentração das inovações naqueles locais, o inverso também é verdadeiro: o padrão de consumo das sociedades contemporâneas exige cada vez mais a produção de matéria e energia por parte das regiões de características rurais. Paradoxalmente, exige também a necessidade de conservação da natureza, pois, além desse papel de fornecedor de bens primários, dependem dos serviços ecossistêmicos que têm ali lugar destacado: a biodiversidade, a manutenção da cobertura florestal e a integridade dos solos e corpos-d'água são cruciais para o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, para a regulação térmica e do regime de chuvas, para ficar apenas em uns poucos aspectos.

Em síntese, uma visão condizente com as interdependências e com a complexidade da trama territorial que sustenta o mundo contemporâneo precisa ir além das abordagens da dicotomia, que marca boa parte da tradição da sociologia e da economia rural, ou do *continuum* presente em estudos de viés urbano sobre o espaço e o território, indo em direção a uma abordagem verdadeiramente relacional.

No campo dos estudos rurais, as definições que operam neste registro relacional identificam na densidade populacional o critério demarcador fundamental entre o que poderia ser considerado urbano ou rural. Considera-se que nas áreas de menor densidade há maior peso da natureza e menor agregação populacional, critérios coerentes com a teoria social dedicada a esses espaços. Mais que isso, o critério da densidade populacional, quando associado ao tamanho das cidades e à sua localização, permite compreender os espaços rurais e suas pequenas cidades. É por isso que Veiga (2002) usa uma tipologia que divide a trama espacial brasileira em três situações: i) as regiões inequivocamente urbanas (marcadas pela presença de aglomerações urbanas ou de regiões metropolitanas); ii) as regiões predominantemente urbanas (nas quais apesar de baixa densidade populacional há uma concentração em grandes centros); e iii) as regiões essencialmente rurais (nas quais a densidade é baixa e as sedes



de cidades são de pequeno porte, o que lhes faz continuar sendo marcadas pela forte presença da natureza e das relações de proximidade, características típicas do rural).

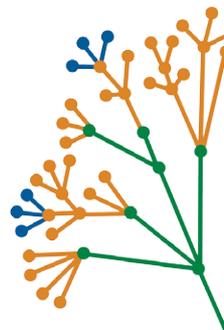
Coerente com essa visão de Veiga, e como o senso comum associa o rural à agricultura, optou-se aqui por uma definição que, diferente disso, associa o rural às regiões interioranas. É preciso admitir que há alguma imprecisão nesta opção: áreas do litoral têm características rurais mas geograficamente não seriam consideradas interior; áreas interioranas podem ter grandes centros urbanos. Mais claramente, o recorte espacial aqui adotado cobre o Brasil não metropolitano. Os territórios aqui abordados são regiões que guardam características essencialmente rurais, mesmo com a presença de centros urbanos⁶.

No caso brasileiro os exercícios estatísticos variam quanto ao peso e dimensão atribuídas a esses espaços. Nos estudos de Veiga (2002) isso correspondia a 2/3 dos municípios e a 35% da população. Favareto e Seifer (2012), atualizando os dados de Veiga à luz do Censo de 2010, chegaram a 30%. E trabalho recente de Bitoun et al. (2014), baseado em critérios similares, fala algo próximo de 40%. Independente da precisão dos números, o aspecto decisivo é a recusa da ideologia urbana travestida de discurso científico sobre o rural. Uma vez mais, não se trata de reforçar a dicotomia nem o *continuum*. E sim buscar uma análise que se apoie nas interdependências entre esses dois polos, um enfoque relacional, enfim. A próxima seção esboça o *framework* para fazê-lo.

4 OS ALICERCES PARA UM QUADRO DE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL INTERIORANO

À luz do que foi exposto nas seções anteriores, um quadro de análise sobre o desenvolvimento do Brasil interiorano precisaria se firmar sobre alguns alicerces teóricos, fornecidos pelo conhecimento que se tem acumulado a respeito das várias dimensões contidas neste tema. Para tanto, foram mobilizados três corpos teóricos complementares. Uma teoria da mudança de longo prazo, capaz de evidenciar as variáveis-chave que operam nos processos de desenvolvimento e que centre a explicação nos conflitos e nas formas de dominação que sustentam as trajetórias das formações sociais. Uma teoria que, ao explicar essas mudanças históricas, permita compreender a forma pela qual as heranças estruturais e a liberdade de ação dos indivíduos se combinam, evitando um enfoque excessivamente abrangente e que faça desaparecer no horizonte o protagonismo dos indivíduos na moldagem das formações sociais nas quais estão inseridos. E, finalmente, uma teoria dedicada às especificidades das dinâmicas territoriais rurais ou interioranas, pois, se os territórios importam, é preciso compreender de que maneira as características que marcam a distinção dessas

⁶ Foge aos propósitos deste texto adentrar a discussão sobre as distinções conceituais entre região, espaço e território. Apesar de importantes, muitas vezes tais debates servem mais ao exercício de afirmação e defesa de fronteiras disciplinares do que à esclarecimento dos seus usos. O núcleo do conceito de território será objeto de reflexão na forma como o *framework* aqui proposto visa operar com as características que lhe são constitutivas. Sobre os aspectos teóricos envolvidos nesses termos, ver Hasbaert (2004) e Hasbaert (2010), especialmente o capítulo 3.



regiões não metropolitanas se comportam nas trajetórias de desenvolvimento e em sua diferenciação e diversificação.

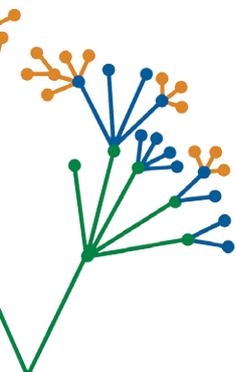
4.1 UMA TEORIA DA MUDANÇA DE LONGO PRAZO

Em seu livro *Violence and social orders*, North e seus colaboradores (2009) indagam se seria mero acaso o fato de que as nações do mundo contemporâneo que alcançam maiores índices de renda e bem-estar sejam também aquelas marcadas por menores índices de desigualdade e pelo funcionamento estável de regimes democráticos. Sua resposta é negativa e, para explicar as interdependências entre esses fatores, o autor remonta à formação econômica e social de longo prazo para chegar a uma tipologia que se assenta em aspectos econômicos, históricos, políticos e sociológicos.

No centro da sua explicação está a ideia de que a formação e o desenvolvimento das ordens sociais obedecem a certos padrões de organização. Na base desses padrões estão as maneiras pelas quais as sociedades usam instituições da política, da economia, da religião, da educação para limitar e conter a violência. Essas instituições simultaneamente garantem controle a indivíduos e grupos sociais sobre recursos e funções sociais e, regulando a partilha desigual desses recursos limitados, controlam, por consequência, o uso da violência.

Ao colocar o problema das ordens sociais nesses termos, North em um certo sentido se distancia da abordagem econômica liberal e neoclássica e se aproxima de teorias sociológicas como as abordagens compreensivas de Max Weber e relacionais de Norbert Elias, para os quais o processo de formação das sociedades contemporâneas passa pela forma como se organiza a centralização do monopólio do exercício da violência nas mãos do Estado. A aproximação se estende às teorias do comportamento baseadas em fundamentos da psicanálise, para as quais, em vez do indivíduo maximizador, axioma do pensamento neoclássico e da psicologia comportamental, os seres sociais se constituem pela forma como encaminham, no decorrer de sua existência, as pulsões libidinais e de violência inatas a todo o gênero humano.

Para North, as sociedades humanas até hoje experimentaram fundamentalmente dois estados. Um primeiro, mais antigo e que marca os primórdios da vida em sociedade, é chamado por ele de Estado natural ou Ordem de acesso limitado. Esse padrão de organização social surge com a primeira revolução social de longo prazo da história humana – a Revolução do Neolítico, com o surgimento da agricultura, e que levou à formação dos primeiros assentamentos humanos e a todo o processo de complexificação da divisão social do trabalho que viria a se dar nos séculos seguintes (NORTH, 1981). Essa longa etapa que aí se inicia é marcada pelo peso das relações personalizadas nas formas de interação social. Em uma sociedade assim são limitadas as habilidades dos indivíduos para formar organizações e o poder tende a permanecer concentrado. À medida que se baseia em dominação direta e relações personalizadas também são poucas

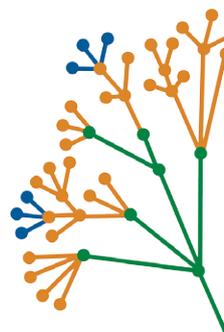


as possibilidades abertas de interação autônoma, são restritos os trunfos que os indivíduos podem mobilizar e investir, são poucos os incentivos e meios para inovar e, sobretudo, são igualmente limitados os efeitos das inovações para a mudança nas condições de vida da maioria da população.

Um estágio qualitativamente distinto surge com a segunda grande revolução social da história humana, quando acontece a associação entre ciência e tecnologia, no período posterior à Revolução Industrial. Relações pessoalizadas continuam existindo, mas agora com impessoalidade crescente e, com ela, a necessidade de garantia de um patamar reconhecido de liberdades, o que estrutura e permite a ocorrência de interações sociais em escala cada vez mais ampliada. Essa impessoalidade e esse grau de liberdade são necessários para a constituição de um mercado de trabalho com maior mobilidade e para o aumento da monetarização da vida social, características intrínsecas ao florescimento do capitalismo e à extinção do Antigo Regime. A dominação deixa de ser exercida diretamente e passa a dar-se de forma indireta, por meio das convenções sociais, das regras e das demais formas de controle aceitas ou impostas aos indivíduos. A complexificação social que acompanha a consolidação dessa nova etapa passa pela centralização do poder no Estado e não mais em famílias ou em parcelas da sociedade.

Em formações sociais cada vez mais heterogêneas e fragmentadas, os indivíduos influem na moldagem das regras sociais por meio de organizações, de formas de ação coletiva. É por meio das organizações que se alcançam mudanças nas instituições, nas regras do jogo e principalmente no Estado, que agora concentra o monopólio do exercício da violência. A existência das instituições, portanto, depende da forma como cada sociedade encaminha a questão da violência – nas sociedades em que os indivíduos têm liberdade e os meios para criar organizações, estas garantem uma representação mais equilibrada dos interesses sociais e evitam que o Estado privilegie apenas alguns grupos e, por aí, prolongue a dominação. Nas sociedades mais desiguais isso não acontece. Onde se criam essas condições constroem-se caminhos para a passagem da Ordem de acesso limitado a uma Ordem de acesso aberto. Não somente liberdade formal, mas um amplo conjunto de condições que vão de habilidades individuais à permeabilidade e à lógica dos sistemas políticos.

Uma consequência disso, diz North, é que nessas sociedades de acesso aberto o crescimento econômico não é, via de regra, esplendoroso, mas é contínuo, estável. E isso seria garantido pelo maior controle da sociedade sobre as formas pelas quais se transferem os ganhos. Quando isso não acontece, é comum observar surtos de crescimento, mas que, por serem rápidos e intensos, em geral se fazem acompanhar de desigualdade. Nas Ordens de acesso aberto, a desigualdade é circunscrita porque os grupos sociais têm poder para evitar a extração de renda e riqueza por um segmento muito pequeno da sociedade. É aí que o crescimento encontra o bem-estar. É aí que a coesão social, entendida

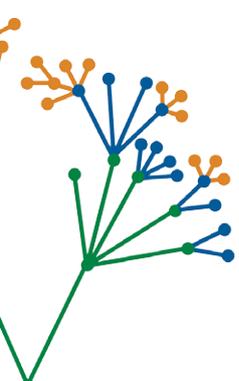


como baixa desigualdade, se combina com a democracia.

A obra de North sublinha também que não foi em todos os lugares que a constituição das sociedades industriais levou a maiores liberdades e à desconcentração dos trunfos necessários a criar organizações. Muito embora a emergência das sociedades de acesso aberto seja característica da entrada no que se convencionou chamar de Modernidade, a maior parte das sociedades contemporâneas permanece presa às características marcantes das Ordens de acesso limitado, mesmo com a constituição de mercados, do direito ao voto e com o avanço da monetarização e da racionalização da vida social e econômica. A transição completa de um padrão a outro envolve um conjunto mais amplo de mudanças como maior participação (efetiva e não somente formal) dos cidadãos nas decisões, direitos políticos impessoais, instituições transparentes controlando os processos de tomada de decisão, suporte legal para amplo leque de formas organizativas incluindo partidos estáveis e livres, e organizações econômicas. E, principalmente, envolve limites ao uso da violência para conquistar recursos e bens que podem funcionar como instrumento de coerção sobre outros.

A formação social brasileira, tal como descrita nos clássicos da Sociologia e da Economia, é exemplo dessa transição incompleta. Nela, a constituição de uma sociedade de homens livres, com o fim da escravidão, não veio acompanhada de formas de integração social que garantissem à população liberta meios de reprodução social que não passassem pela total subordinação às novas formas de dominação de seus antigos proprietários. As sociedades de acesso limitado são tão longevas porque elas alinham interesses de indivíduos e grupos poderosos forjando coalizões dominantes que limitam a violência e tornam a interação social possível em larga escala, mas de uma maneira que igualmente limita também a liberdade de boa parte da população. Nelas, o sistema político manipula o sistema econômico para garantir rendas que são empregadas na reprodução da ordem social.

O quadro a seguir sintetiza as principais características desses dois tipos de ordem social tal como descritas por Douglass North.



Quadro 1 – Características das sociedades de acesso limitado e das sociedades de acesso aberto

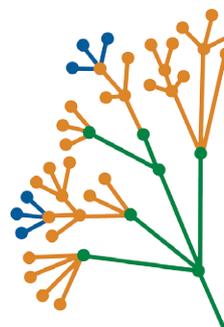
Sociedades de acesso limitado	Sociedades de acesso aberto
<ol style="list-style-type: none"> 1. Crescimento econômico lento e vulnerável a choques externos; 2. Política sem o consentimento generalizado dos governados; 3. Relativamente reduzido número de organizações; 4. Governos mais débeis e mais centralizados; 5. Predominância de relações pessoalizadas, privilégios, forte hierarquização social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento político e econômico; 2. Economias menos marcadas por crescimento econômico negativo; 3. Sociedades civis ricas e vibrantes com diversidade de organizações; 4. Governos fortes, mas descentralizados; 5. Forças policiais e militares são controladas pelo sistema político; 6. Sistema político é constrangido por um conjunto de instituições e incentivos que limitam o uso ilegítimo da violência; 7. Facções políticas em posse do Estado se apoiam em interesses de um conjunto social mais amplo.

Elaborado com base em North et al. (2009).

As sociedades de acesso limitado podem ser classificadas em três grupos: Frágeis – nas quais o Estado não se apoia em organizações, mas em si próprio; Básicas – nas quais o Estado pode apoiar organizações, mas somente no *framework* do próprio Estado; Maduras – nas quais os Estados estão aptos a apoiar um amplo leque de organizações fora do controle imediato do Estado. O traço distintivo entre elas é o grau de liberdade de criar organizações e, por aí, exercer um poder sobre o poder do Estado.

A alta heterogeneização e fragmentação das sociedades modernas trazem consigo uma outra característica importante: os interesses de grupos e forças sociais se expressam em coalizões, porque não é possível lastrear a agenda do Estado ou projetos sociais em apenas algumas poucas organizações ou grupos. Aqui a obra de North encontra forte convergência com outros dois importantes livros recentes: *Por que as nações fracassam* (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012) e *A construção política do Brasil* (BRESSER-PEREIRA, 2015). Nesses autores a dinâmica das coalizões opera uma espécie de equilíbrio dinâmico nos regimes democráticos. As coalizões mais amplas tenderão sempre a ser mais includentes. Porém, a amplitude de uma coalizão tende a tornar muito difícil e custosa a partilha dos ganhos sociais e podem levar a um freio ao crescimento econômico, gerando insatisfações. Esses são momentos de virada nas agendas políticas. Viradas cujo sentido não são predeterminados. Ao contrário, resultam da forma como os agentes sociais encaminham os conflitos e atritos entre seus interesses, as ideias ou concepções prevaletentes e as suas próprias, de um lado, e as instituições que amalgamam os interesses sociais em regras que estabilizam as relações e interações sociais, de outro.

Como ocorrem então essas fissuras, conflitos e mudanças? Três são as fontes da mudança institucional segundo esta literatura (MAHONEY & THELEN, 2009; ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). A primeira e mais comum é a mudança exógena: choques externos levam à necessidade de um acomodamento nas for-



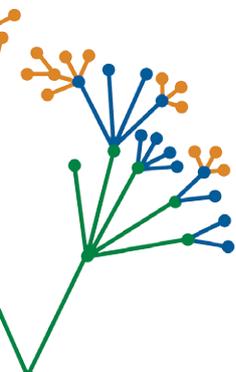
mações sociais. O antigo equilíbrio não mais se sustenta em função da força que vem de fora. Exemplos clássicos desse tipo de mudança são os períodos de guerra, alterações no sistema de trocas internacionais e concorrência externa. Mas esses vetores exógenos de mudança sempre vão incidir sobre estruturas sociais e instituições preexistentes em uma determinada formação. Isto é, as características de uma ordem social podem refratar esse vetor externo, arrefecendo, absorvendo ou se sujeitando às mudanças que ele carrega. Daí a importância dessas estruturas e instituições locais, dos fatores endógenos, enfim. Nesse âmbito, a mudança pode derivar do atrito entre instituições. Se instituições são regras do jogo, partilhadas entre indivíduos e moldando suas interações, então é preciso reconhecer que elas formam um entrelaçamento, e não algo unívoco, como lembrava Ostrom (2005) e que, em alguns casos, nessa combinação, pode haver dissonâncias, desencaixes entre essas instituições⁷.

E, finalmente, há a mudança endógena incremental. Nessa terceira fonte de mudanças ocorre um processo lento e gradual de acúmulo de condições para transformações, que podem eclodir após um processo lento de expansão de capacitações que pode levar ao aumento de poder econômico, escolarização e criação de organizações que em dadas condições pode conduzir à emergência de conflitos antes latentes, que então se encaminham para a sociedade como um todo⁸.

Todas essas formas de mudança nada têm de naturais. Para North, Acemoglu & Robinson e Bresser-Pereira elas são sempre dirigidas por coalizões de forças sociais. Nas democracias modernas é muito difícil que uma única organização ou grupo social consiga dirigir ou sustentar, sozinhos, as mudanças. Na emergência dos conflitos, é preciso que setores da sociedade se componham com outros para dar sustentação a agendas que estabilizem os interesses heterogêneos da sociedade. Será sempre uma estabilidade precária, dinâmica. E nessas coalizões há sempre uma dimensão vertical e outra horizontal. Vertical no sentido de que haverá sempre grupos dominantes e dominados, com gradações entre eles. Horizontal porque há sempre atritos entre interesses entre dominantes, ou entre dominados. As elites não são homogêneas, da mesma forma que as classes subalternas também têm interesses dissonantes em seu interior. Em North e em Acemoglu & Robinson esses atritos entre parcelas das elites desempenham um papel importante, pois elas detêm maior parcela do poder sobre o poder do Estado. Mas elites, por definição, tendem a ser minoritárias quantitativamente. Por essa razão, precisam sempre se compor e fazer concessões aos interesses dos setores subalternos.

⁷ Por exemplo nos Estados Unidos dos anos 1960 havia um atrito entre uma instituição do país – a liberdade dos indivíduos – e outra presente em vários Estados, sobretudo no Sul, a prevalência do preconceito de raça e a legitimidade de certas formas de discriminação e restrição de direitos de pessoas negras por parte da população. O choque entre essas duas instituições levou aos famosos enfrentamentos entre alguns dos estados federados e o poder central.

⁸ Novamente tomando o exemplo dos Estados Unidos, os conflitos étnico-raciais ocorridos nos anos 1960, mais de um século depois da extinção formal da escravidão, só eclodem porque ao longo das décadas anteriores houve um lento processo de expansão das capacitações da população negra americana, que aumentou seu poder econômico, adquiriu maior escolarização, criou suas organizações, até que em dado momento – como a água que só muda de estado ao atingir o ponto de ebulição embora tenha sua temperatura aumentada gradativamente – estavam dadas as condições para a emergência de um conflito antes latente e que leva à necessidade de um encaminhamento pela sociedade como um todo. Esse exemplo e o da nota anterior estão em Acemoglu & Robinson (2012).

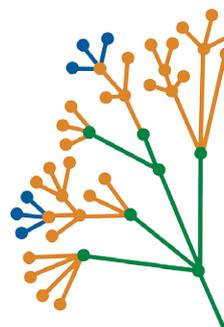


Como confirmação de que as trajetórias de mudança nada têm de lineares, em outro livro, North *et al.* (2012) analisam várias formações sociais contemporâneas. Ali se encontram exemplos de sociedades que conseguiram cruzar o fosso entre as Ordens de acesso limitado e as de acesso aberto, caso da Coreia do Sul. De sociedades que estiveram no umbral dessa superação mas recuaram, caso do México. E sociedades que se encontram em condições de passar ao seletivo grupo das nações democráticas, com altos índices de bem-estar e baixos níveis de desigualdade, caso do Chile.

A criação das condições para essa passagem de estágio, segundo North, se inicia na elite com interesse em relações impessoais internas a seu grupo. Contudo, em alguns casos, as trocas impessoais mais amplas passaram a ser importantes para uma fração dessa elite e com isso se produzem reformas estruturais que ocasionam forte distribuição de ativos (terra, renda do trabalho e educação) que elevaram os índices de bem-estar e diminuição de desigualdade. Em algumas formações, foram confrontadas assim as velhas oligarquias agrárias que convertiam a posse da terra em instrumento de dominação pessoal e, por aí, em trunfo para sua permanência na coalizão em posse do Estado. Como se sabe, nem todos os países levaram adiante tais reformas, como o caso brasileiro bem o demonstra.

Apesar da explicação vigorosa, a teoria de North também tem suas insuficiências. Uma delas é uma concepção um tanto elitista da mudança social. Em muitos casos a mudança não começa nas elites, mas elas são forçadas, pela dinâmica dos conflitos sociais, a ceder. Mas é razoável imaginar que nas transições bem-sucedidas destacadas por ele entre os dois tipos de ordens sociais, sempre foi necessário que parte da elite combinasse interesses seus aos interesses de grupos dominados, por pressão ou autointeresse.

Outra insuficiência diz respeito ao papel das ideias. Ao longo de toda sua obra ele sempre reservou algum lugar explicativo para as crenças e ideologias. Mas essa dimensão é, em seu pensamento, algo dado. Há indivíduos e grupos sociais que esposam ideias mais ou menos coerentes com as instituições e isso é um fator que pode levar à resistência ou à adesão às regras imperantes em uma sociedade. O mesmo se pode dizer de Acemoglu & Robinson e de Bresser-Pereira. Embora poder e dominação sejam variáveis presentes nas formulações desses intelectuais, eles operam dentro da tradicional dicotomia entre indivíduo e sociedade. A variável decisiva são as instituições e as formas de ação coletiva que as moldam. As mudanças derivam de fissuras nessa moldagem ou, no limite, de brechas abertas entre essas instituições e as organizações constituídas pelos indivíduos para levar adiante seus interesses. Não há problema nessa formulação, em si. A questão é que ela não confere lugar de destaque a uma teoria da ação social que, mesmo levando em conta as estruturas, permita explicar por que meios os indivíduos podem mudar suas concepções, mobilizar os meios necessários a criar organizações, ou direcionar essas organizações na perspectiva da mudança. Se não há instituições sem coalizões e organizações, estas também não existem sem indivíduos e sem a ação social para criá-las.



Por isso é necessário recorrer, complementarmente, a uma teoria social que reconcilie ação e estrutura, indivíduo e organização social. Uma concepção na qual as crenças, ideologias e ideias que canalizam os interesses conflitivos dos indivíduos – como agulhas que mudam o sentido da linha férrea e determinam a direção de um trem, na conhecida metáfora de Weber –, não sejam algo dado e sim algo que se pode explicar, compreender e que, portanto, tem lugar na estrutura de nexos causais dos processos de desenvolvimento.

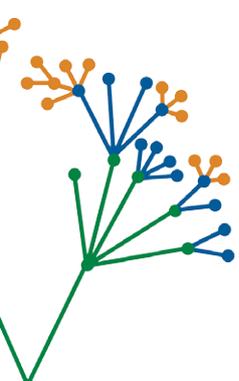
4.2 UMA TEORIA DAS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE ESTRUTURAS SOCIAIS E O COMPORTAMENTO HUMANO

Ao longo de todo o século XX o pensamento social se polarizou entre duas vertentes – aquela que punha a ênfase explicativa no papel das estruturas, limitando e condicionando as interações sociais, tanto na sua vertente funcionalista como marxiana, e aquela que destacava o papel da ação social, da liberdade e do arbítrio que cabe a todo ser humano, mesmo sob estruturas hierárquicas – caso de todas as variações do interacionismo ou das chamadas teorias da ação social. No último quarto do século, contudo, ganharam corpo ou repercussão abordagens que procuravam justamente escapar dessa polaridade. É o caso dos trabalhos de Pierre Bourdieu e de Norbert Elias.

Bourdieu (1974/2008; 1980/2014) resolve o problema dos limites entre ação e estrutura por meio de uma saída epistemologicamente simples mas engenhosa, afirmando que não se trata de duas maneiras de conceber a ação social, mas sim de dois momentos da análise. Não importa por qual se comece, seria preciso entender tanto as condições e estruturas que conformam o campo de possíveis no qual se realiza a ação social como, complementarmente a isso, de que maneira a ação social se constitui nesse espaço de possíveis moldando-o, inclusive. Dessa forma, a ação social é, a um só tempo, estruturada, visto que o indivíduo é situado no campo social, e estruturante, na medida em que é a ação do indivíduo que molda essas estruturas.

Menos simples do que essa equação é o edifício conceitual que Bourdieu construiu para torná-la teoricamente consistente. A arquitetura é tão complexa que muitos dos estudos que se reivindicam como bourdieusianos raramente lançam mão do quadro analítico completo formulado pelo sociólogo francês.

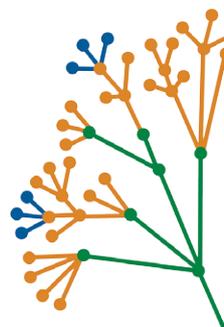
O primeiro conceito-chave na teoria de Bourdieu é a ideia de campos. Campos são uma atualização do conceito original de esferas do mundo social formulada por Weber. Para os dois autores o mundo social pode ser compreendido como formado por um conjunto de domínios cuja organização interna obedece a certas regras. Assim, se pode falar de uma esfera ou campo jurídico, uma esfera ou campo econômico, uma esfera ou campo da política, da religião e assim sucessivamente. Para Weber as esferas são autônomas e sua evolução se dá



sempre no sentido de uma maior racionalização. Para Bourdieu elas são apenas relativamente autônomas. Porque, embora dotadas de regras próprias – o que é valorizado no campo jurídico não necessariamente o é no campo político, por exemplo –, são também entrelaçadas, na medida em que os indivíduos podem mobilizar os recursos acumulados em um campo – por exemplo, na política, para melhorar sua posição em outro campo, como na economia. A estrutura de um campo é dada pela distribuição desigual dos trunfos ou capitais de que os indivíduos dispõem para disputar posições em seu interior. E a dinâmica de um campo é dada por essa disputa entre os agentes.

O segundo conceito-chave situa-se nas formas de capital. Segundo Bourdieu, para se posicionar no mundo social os indivíduos acumulam diferentes tipos de capital. Os mais comuns: capital econômico, capital político, capital social, capital cultural e capital simbólico. Mas há também capitais específicos a certos campos, como o capital científico entre intelectuais e pesquisadores. Os capitais são intercambiáveis: cientistas que assumem postos em ministérios e depois enriquecem e convertem seu capital científico em capital político, ao pôr seus conhecimentos e a legitimidade que a ciência empresta a serviço de interesses apresentados como públicos e, posteriormente, podem vir a mobilizar o capital de relações acumulado neste período para, uma vez fora do Estado, vender seu conhecimento técnico, político e de relações sociais ao mercado, convertendo-o agora em capital econômico. Em outra situação, filhos de famílias operárias usam a escolarização – a aquisição de capital cultural – como um dos poucos trunfos de que podem dispor para buscar melhores empregos e e, com isso, algum capital econômico.

Mas a teoria de Bourdieu não se limita a uma economia dos capitais operando em campos. Seu terceiro conceito-chave é o mais sofisticado e o mais difícil de se compreender: *habitus*. Na sociologia bourdieusiana o destino que cada um dá aos capitais de que se dispõe, e até (ao menos em parte) as chances de acumular ou o privilégio conferido a uma ou outra forma de capital são aspectos que dependem das disposições a agir desses indivíduos. Isto é, segundo o sociólogo francês, *habitus* são disposições adquiridas pelo aprendizado gerado na exposição a sucessivos constrangimentos sociais, e também algo que é, ao mesmo tempo, fortemente gerador. Por isso, diferente do hábito, ideia que remete ao que se repete, o *habitus* é tomado como um sistema de esquemas adquiridos, funcionando como categorias de percepção e de apreciação, ou como princípios a um só tempo classificadores e organizadores da ação. Novamente, nos termos de Bourdieu, é um operador prático de construção de objetos. Uma noção criada para dar conta do paradoxo que envolve o fato de as condutas poderem ser orientadas com relação a fins, sem ser conscientemente dirigidas a esses fins e por esses fins. O *habitus* é o que faz com que dois indivíduos de uma mesma classe social possam se apresentar um como mais agressivo, outro como mais cordial, um como mais ambicioso, outro como mais modesto, porque esses comportamentos dependem da maneira como se veem no mundo e como veem o que é a melhor forma de se comportar a partir da sua experimentação – que em certo sentido será sempre singular – da trajetória social que o



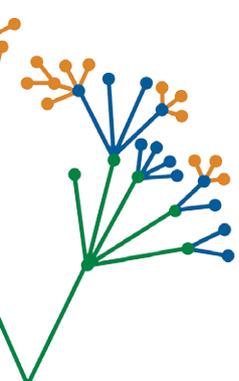
levou a esse seu lugar no mundo.

Com essa tríade de conceitos Bourdieu fundiu e atualizou as principais contribuições dos três grandes nomes da Sociologia – Marx, Weber e Durkheim – e ofereceu uma tripla hipótese sobre o funcionamento do mundo social: i) as duas ordens de objetivação (estrutural e fenomênica) não são antagônicas, mas sim momentos de análise; ii) existem correspondências entre as estruturas sociais (expressas como propriedades sociais dos agentes) e estruturas mentais (disposições adquiridas para a ação); iii) as correspondências entre estruturas sociais e estruturas mentais comportam implicações políticas – o poder simbólico, aquela forma de poder que se assenta na dominação naturalizada.

Além do diálogo com os clássicos da Sociologia, Bourdieu abriu também outro, com a psicanálise, justamente por meio do conceito de *habitus*. Ao falar de disposições que aparecem como razoáveis ao indivíduo, mas não são necessariamente racionais, formalmente formuladas, ele flerta com o inconsciente freudiano, uma estrutura fundamental do eu, crucial para o entendimento do comportamento, mas que não se organiza e não atua de maneira formal e consciente. Talvez, justamente por esse diálogo implícito, a ideia de *habitus* é também uma das mais criticadas no empreendimento teórico bourdieusiano. Para alguns autores, o diálogo com a psicanálise foi apenas iniciado, mas não concluído e nem mesmo suficientemente explicitado. Para outros, *habitus* resta em Bourdieu um conceito descritivo, que não alcança o mesmo grau de sistematicidade de outros conceitos seus como formas de capital ou campos. Para eles, Bourdieu não explicaria, a rigor, como se forma o *habitus*, apenas como ele opera.

Norbert Elias também utiliza um conceito de *habitus*. Aqui o diálogo com o pensamento freudiano é explícito. Elias também considera, como North e Weber, que a constituição das sociedades modernas tem como traço distintivo a concentração do monopólio da violência no âmbito do Estado. Mas não só. Para ele, o exercício da violência em novas formações sociais, para que seja efetivo, precisa se expressar não somente por meio da coerção física, mas também, e principalmente, por meio da violência simbólica, termo muito usado por Bourdieu (ELIAS, 1994; BOURDIEU, 2012). Isto é, como é impossível que o Estado vigie efetivamente a todos o tempo todo, ocorre um processo gradual de interiorização das normas, de forma que os mecanismos da violência, das restrições e da classificação do que é ou não permitido sejam internalizados aos indivíduos e dê origem a sentimentos autopunitivos como a vergonha e certas manifestações de desconforto social e mal-estar.

Conforma-se um processo, denominado por Elias como processo civilizador, por meio do qual os comportamentos individuais, os *habitus* sociais, se estabelecem em relativa consonância com um conjunto de expectativas estruturantes da ordem social. A essa unidade ele vai chamar de configuração: uma unidade entre as estruturas sociais mais gerais e que caracterizam uma ordem social e os



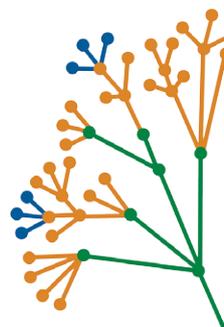
comportamentos individuais que internalizam e se estabelecem em conformidade com essa ordem.

O paralelo com Freud é claro, pois para este o inconsciente se forma em um processo complexo, desde a primeira infância, quando o indivíduo vai sendo crescentemente exposto a constrangimentos que limitam a realização de suas pulsões mais elementares – Eros e Thânatos, pulsões libidinais e de morte, sexo e violência. É essa limitação que torna a vida em sociedade possível. Em Elias, essa contenção, nas civilizações modernas, é cada vez mais uma restrição autorregulada pelos indivíduos e não controlada de forma explícita pela sociedade.

Diferente de Freud, no entanto, Elias (2012) vê nas autorregulações também um caráter positivo. Elas não apenas limitam a satisfação pulsional dos indivíduos, mas moldam um quadro que permite a eles vislumbrar a possibilidade da satisfação ao menos parcial. Outra diferença, aponta Elias, é que Freud chamou atenção para o papel das relações com o outro e os conflitos aí contidos na formação do modelo individual de autorregulação, mas não se fixou nas formas pelas quais as mudanças na estrutura social (tempo de paz ou guerra, família mais ou menos rígida) influenciam na personalidade emergente. Nem, em consequência, como as formas de comportamento influenciaram na moldagem social. O conceito de autorregulação de Elias parece assim explicar a repressão, e também os caminhos da sublimação. Ou, como diria Bourdieu, a compreensão sobre como se dá a passagem da libido individual, indiferenciada, para a libido social, diferenciada para cada indivíduo e sua trajetória.

Elias supre assim algumas insuficiências de Bourdieu e de Freud, e permite uma conexão com a ideia de ordens sociais de North. Com Bourdieu, Elias chama atenção para como se forma o *habitus*. Mas para além de Bourdieu ele concebe a formação do *habitus* como processo histórico. Com Freud, Elias vê no *habitus* a constituição de um mecanismo de repressão dos desejos e pulsões. Para além de Freud, Elias vê nesse processo não somente a repressão, mas também a forma como se privilegia certas destinações às pulsões, à sua repressão, realização ou sublimação. Com North, Elias vê na constituição das formas de autorregulação um componente fundamental, na esfera individual, dos padrões de organização social em uma ordem ou formação social determinada e, portanto, uma das manifestações de como nessa formação se equaciona o problema da violência e da dominação. Para além de North, Elias vê a autorregulação como o processo por meio do qual os indivíduos moldam um quadro de atuação no mundo social, influenciando ativamente, assim, na interação com as instituições que se lhe impõem.

O próximo tópico, finalmente, apresenta uma teoria das especificidades das dinâmicas territoriais rurais. Pois é a essa escala espacial na qual os conceitos aqui esboçados serão integrados em um quadro de análise. Este é o terceiro e último pilar do *framework*.



4.3 UMA TEORIA DAS ESPECIFICIDADES DAS DINÂMICAS RURAIS INTERIORANAS

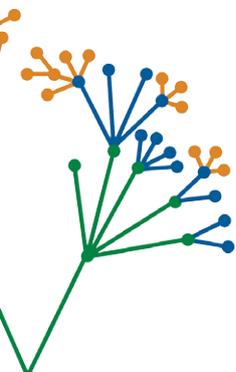
A literatura sobre desenvolvimento territorial aplicada a regiões rurais ganhou força nos países da América Latina marcadamente na virada dos anos 1990 para os anos 2000, em uma importação e tentativa de tradução para o contexto subregional dos debates que aconteciam na Europa, inaugurados pelo seminal trabalho de Bagnasco (1977) sobre a Terceira Itália, e depois incorporados ao âmbito oficial da União Europeia com a icônica experiência do Programa Leader (SARRACENO, 1999). Na América Latina o trabalho mais influente foi publicado por Schejtman & Berdegué (2003). No caso do Brasil os estudos de Veiga (1999) e Abramovay (1999) inauguraram um campo que viria a influenciar a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir de onde a nova retórica se disseminou e influenciou toda uma geração de pesquisas e de políticas públicas (FAVARETO, 2010).

Um dos traços marcantes dessa literatura, entretanto, tem sido seu caráter fortemente normativo: os territórios rurais são tomados como unidades de planejamento e de aplicação de políticas e investimentos, o mais das vezes sem uma interpretação crítica das tendências e das estruturas constitutivas desses espaços. Foi justamente visando contornar esta limitação que o Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp) desenvolveu um amplo programa de pesquisas denominado Dinâmicas Territoriais Rurais (DTR), envolvendo 19 casos em 11 países da América Latina ao longo de cinco anos (2008-2013)⁹. Uma das principais conclusões do estudo foi a moldagem de uma teoria de médio alcance (MERTON, 1970) capaz de instrumentalizar o entendimento das dinâmicas territoriais de regiões rurais ou interioranas (BERDEGUÉ *et al.*, 2015-a).

Em termos analíticos esse programa buscava responder a duas perguntas. A primeira delas tomava em conta que nos anos 1990 a marca predominante nas dinâmicas de desenvolvimento da América Latina era a persistência da pobreza, agravada por um contexto vivido por muitos países de estagnação econômica e com crescente desigualdade. Diante disso, uma interrogação crucial consistia em saber se, nessa parte do continente, e neste contexto adverso, havia municípios ou localidades que estavam conseguindo, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade, além de experimentar crescimento econômico significativo. A segunda pergunta era justamente saber que fatores poderiam explicar essa *performance* positiva ali, naqueles locais em que isso eventualmente estivesse ocorrendo.

Sobre a primeira pergunta a resposta foi positiva. Havia, mesmo no contexto dos anos 1990, localidades (municípios ou equivalentes, a depender da estrutura administrativa adotada em cada país), onde se podia encontrar uma convergência positiva na evolução dos indicadores de renda, pobreza e desigualdade.

⁹ A síntese desses resultados está publicada em um livro (BERDEGUÉ & MODREGO, 2012) e em um número especial da prestigiada revista *World Development* (BERDEGUÉ *et al.* 2015-a; BERDEGUÉ *et al.* 2015-b).



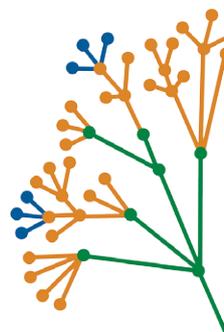
E isso também valia para o caso brasileiro: dois em cada dez municípios haviam experimentado essa evolução positiva de indicadores (FAVARETO & ABRAMO-VAY, 2012)¹⁰. Mas como se pode ver, tratava-se de situações excepcionais, que estavam longe de ser a regra. O que tornava mais importante ainda a segunda pergunta.

Sobre a segunda pergunta, acerca das razões dessa *performance* positiva, o Programa lançou uma hipótese inovadora, confirmada nos casos analisados. Certamente havia fatores exógenos aos territórios que impactaram a *performance* dos indicadores locais (investimentos privados, políticas governamentais, entre outros). Porém, viu-se que não havia nenhuma homogeneidade quanto ao que acontece nesses territórios em termos de vantagens de localização ou efeitos de aglomeração capazes de potencializar esses investimentos externos, fatores geralmente destacados por velhos e novos clássicos da literatura especializada. Diferente disso, diante de um mesmo tipo de estímulos originados desde fora do território, alguns deles reagem de maneira distinta quanto à forma de absorver esses investimentos ou influências externas e traduzi-los em dinâmicas locais, em um processo de diferenciação que não poderia ser explicado por tal tipo de fatores. Isto é, a explicação aqui se desloca para o terreno das instituições distintas desses territórios. Ou, em outros termos, para as regras (formais e, sobretudo, informais) que governam o comportamento dos agentes e, pois, o uso dos recursos.

Aqui uma nova pergunta se coloca: se instituições são uma variável-chave, o que explica a emergência de instituições mais favoráveis ao desenvolvimento ou à coesão social em um dado território? Essa é uma explicação já conhecida na literatura sobre desenvolvimento e foi apresentada páginas atrás por meio da menção às obras de North (2009), Acemoglu & Robinson (2012), Bresser-Pereira (2015). A vantagem desse enfoque é que ele evita a autonomização da variável institucional e traz a explicação para as interdependências entre coalizões de atores sociais e as instituições. A novidade trazida pelo Programa DTR foi identificar cinco temas sensíveis, ou cinco instâncias empíricas fundamentais, típicas de regiões rurais ou interioranas, cujas diferentes combinações podem facilitar a emergência de coalizões mais favoráveis a engendrar trajetórias de desenvolvimento marcadas por maior ou menor possibilidade de crescimento com coesão social e que, por sua vez, são também afetadas por essas coalizões em um processo de causalidade recíproca ou *path dependence*. Esses temas ou instâncias empíricas podem ser esquematicamente assim apresentados:

- Estrutura de acesso e uso de recursos naturais: naqueles territórios em que há formas menos concentradas de acesso a esses recursos, há maior probabilidade de que os níveis de desigualdades sejam menores, e de que os processos de crescimento econômico sejam mais incluídos. Mas essa não é uma condição suficiente para que haja crescimento econômico.

¹⁰ Em trabalho posterior Favareto et al. (2014) atualizam esses dados para a década seguinte, na qual o desempenho dos municípios foi muitíssimo diferente, com ocorrência de bons indicadores em um número muito maior de localidades.

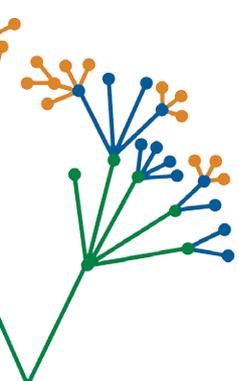


O que ocorre é que esse crescimento econômico tende a ser mais incluído ali onde o acesso à terra, à água e aos recursos florestais seja menos concentrado.

- **Mercados dinâmicos:** territórios que acessam mercados dinâmicos têm a possibilidade de captar rendas externas de forma a incrementar a economia local. Sem esse acesso os territórios podem até ser mais igualitários, mas não apresentam bons padrões de vida. Os efeitos territoriais do acesso a mercados estão diretamente relacionados, portanto, à produção de riqueza. Mas, a relação entre essa riqueza e bem-estar decorre de duas outras estruturas: além da já mencionada forma de acesso e uso dos recursos naturais, deriva também de como se organiza a estrutura produtiva local, como mencionado a seguir.

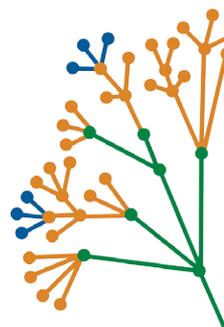
- **Estrutura produtiva:** naqueles territórios nos quais a estrutura produtiva que se constituiu ao longo do tempo se traduziu em maior especialização e concentração, é mais comum encontrar trajetórias de desenvolvimento marcadas por crescimento econômico, mas com alta desigualdade e mais vulnerável a choques externos (crises setoriais ou fatores ambientais, por exemplo). E, por sua vez, é mais fácil que isso ocorra ali onde a estrutura de acesso e uso dos recursos naturais original do território também era mais concentrada. Por outro lado, naqueles territórios onde a estrutura produtiva é mais desconcentrada e diversificada, ocorrem maiores possibilidades de participação social dos pequenos produtores rurais ou urbanos em elos importantes das cadeias de valor ou dos sistemas produtivos locais. E isso tende a ocorrer nos locais em que a estrutura de acesso e uso dos recursos naturais foi menos concentrada historicamente. A relação entre esses dois temas (recursos naturais e estrutura produtiva) não é linear. Ela depende da relação que se estabelece entre áreas rurais e centros urbanos, item mencionado a seguir.

- **Relações com as cidades:** os territórios que lograram constituir um importante centro urbano no seu interior têm maiores chances de diversificar sua estrutura produtiva. Isso porque esse centro urbano passa a funcionar como um local de disponibilidade de serviços e outras estruturas e amenidades que não tornam obrigatória a migração de representantes de setores intermediários e da elite local. Com isso, esses setores fazem do próprio território um espaço no qual se pode investir seus diferentes capitais (econômico, mas também político, simbólico, cultural), em vez de direcioná-los permanentemente para fora. Onde não se constituem cidades, ou onde a relação do território se dá prioritariamente com um centro urbano localizado fora dos seus contornos, há uma constante evasão de excedentes e capitais de diferentes tipos, limitando as possibilidades de reinvestimento e, com isso, de ampliação de oportunidades no território original.



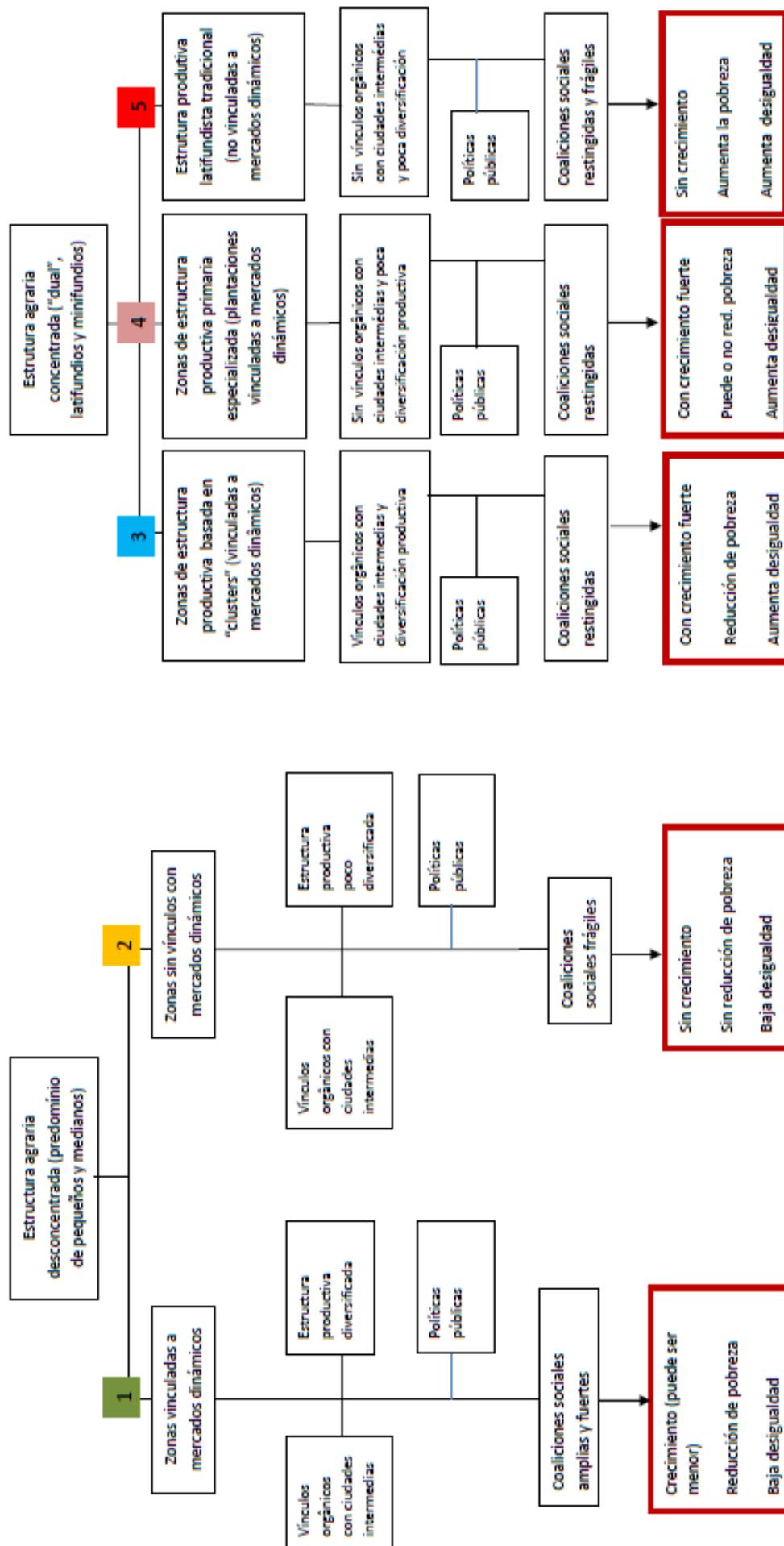
- Políticas públicas: as políticas e investimentos governamentais podem alterar ou reforçar as dinâmicas anteriores, modificando a balança de poder entre grupos sociais presentes ou ausentes das coalizões locais.

Como corolário, em um tipo extremo, quanto mais desconcentrado e quanto mais diversificado é um território – algo que ocorre tendencialmente ali onde a forma de acesso aos recursos naturais se organizou de forma mais desconcentrada, e onde se constituíram centros urbanos que favoreceram a endogeneização dos excedentes produzidos com o processo de acumulação local –, maiores são as chances de que se constituam coalizões amplas e que tenham na valorização do território uma base importante para sua reprodução social. Enquanto que, no outro extremo, naqueles territórios com estrutura mais concentrada e especializada, as coalizões tendem a se formar reunindo um leque mais estreito de atores e a orientar-se, sobretudo, para as modalidades de inserção externa, com menor preocupação com a coesão territorial. Entre os dois extremos, outras combinações entre os cinco fatores são possíveis, e a elas correspondem distintas composições do desempenho dos territórios em termos de desigualdade, pobreza e crescimento econômico, como mostra a representação esquemática a seguir.



Representación esquemática de las "trayectorias – tipo" del desarrollo territorial en

América Latina rural



Por Arilson Favareto
Suzana KleeB
Carolina Galvanese
Clarissa Magalhães

Por Rafael Morales
Paulo Seifer
Heidi Buzato
Ricardo Cardoso

A identificação de trajetórias exemplares não implica que exista qualquer tipo de condenação do território a um determinado tipo de desempenho em crescimento, pobreza e desigualdade em função de suas condições iniciais, como o caso brasileiro dos anos 2000 bem o demonstra. O que se ressalta é que há uma dependência de caminho que começa com as formas de apropriação dos recursos naturais na longa trajetória dos territórios, que repercute sobre a estrutura produtiva e a relação com centros urbanos. E que essas condições, por sua vez, oferecem um quadro de estruturas sociais que pesa sobre a formação de coalizões. Resta, contudo, um espaço aberto a que coalizões desafiem as forças sociais dominantes. Ou que forças externas alterem, ainda que parcialmente, essas estruturas ou seus resultados. E isso é possível pelo fato de que as instituições não são totais e sempre há contradições entre as instituições e entre elas e o contexto externo que podem ser exploradas pela ação social.

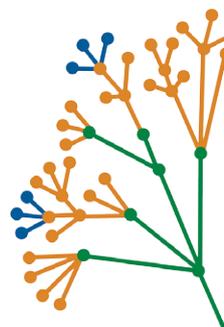
A grande vantagem dessa explicação é que ela fornece uma chave de compreensão para a heterogeneidade dos territórios latino-americanos, destacadamente para suas regiões rurais ou interioranas sobre as quais há uma lacuna de elaboração. E o faz ao construir uma narrativa analítica que exhibe qual papel jogam, na trajetória dos territórios, as estruturas típicas dessas regiões. Além disso, trata-se de uma teoria que combina elementos inspirados por abordagens recentes e raramente postas em diálogo como a abordagem das capacitações (SEN, 1998), com tratamentos teóricos que exploram as interdependências entre atores, ativos e instituições e seus resultados em termos de *performance* social e econômica (OSTROM, 2005; ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). O tópico seguinte busca integrar essa teoria aos outros pilares apresentados nos itens anteriores, articulando a teoria das dinâmicas territoriais rurais à teoria da mudança de longo prazo e à teoria da articulação entre formações sociais e comportamentos individuais.

4.4 UM FRAMEWORK BASEADO EM TRÊS NOÇÕES-CHAVE: CONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS, PERCOLAÇÃO, DESTINAÇÕES

O *framework* que se constrói a partir dos alicerces mencionados nos tópicos anteriores se concretiza em uma trinca de postulados teórico-metodológicos, cada um deles ancorado em uma noção destinada a conectar essas teorias históricas, econômicas, sociológicas e cognitivas à especificidade das regiões rurais ou interioranas. São elas: configurações territoriais, percolação e destinações.

Configurações territoriais

O estudo do desenvolvimento de regiões rurais ou interioranas, por suas especificidades, precisa adotar como unidade de análise o que chamaremos doravante por configurações territoriais. Configurações territoriais são entendidas como uma unidade espacialmente dada, a um só tempo estrutural e dinâmica

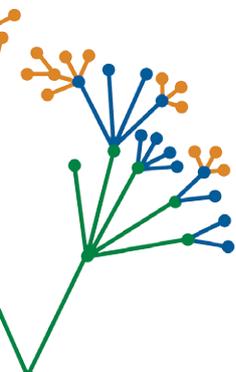


(e que, portanto, só pode ser compreendida a partir de um esforço sincrônico e diacrônico) que envolve padrões de organização social e de constituição das formas de dominação e exercício da violência e, junto disso, os comportamentos sociais individuais que se constituem em consonância com esses padrões. Essa unidade é necessariamente processual porque os comportamentos não derivam da ordem social, nem o contrário. O que ocorre é uma relação de causalção recíproca que só pode ser apreendida quando se considera o movimento das contradições e das articulações entre as duas instâncias, conformando-se sua unidade. Trata-se, pois, de uma junção do conceito de configurações de Norbert Elias com as instâncias empíricas típicas das regiões rurais, tal como formulado por Berdegué, amalgamadas por uma dinâmica da mudança em longo prazo nos termos de North, Acemoglu & Robinson e Bresser-Pereira.

No caso da pesquisa em curso, a explanação se inicia com a formação original do território e a forma como nele se constituiu o momento inaugural de apropriação e uso da natureza, estabelecendo-se modalidades de acesso aberto ou fechado aos recursos necessários à vida social em um sentido mais amplo – da subsistência à formação de organizações – e se desdobra em um processo que pode ser narrado a partir das demais instâncias empíricas fundamentais de Berdegué *et al.* (2015-a): relação entre campos e cidades, acesso a mercados, características da estrutura produtiva, políticas públicas, coalizões.

Essa narrativa permite a compreensão diacrônica da evolução das estruturas de formação do território. O passo seguinte compreende uma análise sincrônica. Isto é, como no momento presente o território pode ser entendido como um campo, nos moldes de Bourdieu. Os trunfos ou capitais necessários à vida social são desigualmente distribuídos, nas distintas configurações territoriais, ao longo do tempo. Por meio desse procedimento pode-se apreender como hoje ou no momento da análise, esses capitais encontram-se dispersos entre os diferentes grupos sociais dando forma à hierarquia do campo territorial. Essas duas abordagens combinadas devem permitir identificar que tipos de comportamentos sociais foram e são predominantes nessa formação social. A distribuição desigual de capitais e de posições na hierarquia social local, tornada possível por meio da constituição das instâncias empíricas elencadas por Berdegué, se faz acompanhar de *habitus* que sustentam as instituições extrativas ou includentes, tal como classificadas por Acemoglu & Robinson (2014) e outros autores.

Por fim, esses atributos sociais dos agentes são aqueles mobilizados na formação de coalizões que sustentam ou que buscam imprimir mudanças. Coalizões aqui são entendidas em duplo âmbito. Há as coalizões locais que governam a vida social, política e econômica dentro do território em análise. E há as coalizões que operam no âmbito do Estado central, porém, sempre buscando o respaldo das forças sociais locais. Dessa maneira, é possível compreender articulações interescares e evitar a tentação de autonomizar o território.



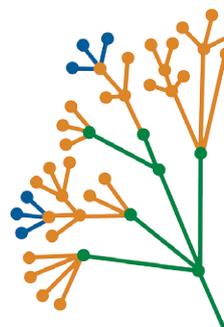
Percolação

Um segundo momento da análise se estrutura em torno da noção de percolação. Por percolação entende-se o processo de refração dos choques exógenos, acompanhados de mudanças graduais nas propriedades do tecido social e econômico local. A origem do termo vem das ciências naturais e dos materiais, e se refere ao processo de extração de componentes solúveis passando por materiais porosos. Nesse processo a própria qualidade do material poroso pode se modificar, alterando as condições de filtragem.

No caso das dinâmicas territoriais, uma determinada configuração territorial se estrutura – por meio dos processos descritos acima – com uma certa permeabilidade às influências externas, que sempre estarão presentes, com intensidade variável. A percolação é, pois, um processo constante, mas que pode ser apreendido em um determinado lapso de tempo, por meio da observação de três dimensões combinadas. Primeiro, entendendo de que maneira forças exógenas – as políticas desenvolvimentistas dos anos 1970, ou a agenda social-desenvolvimentista dos anos 2000 – se confrontam com as estruturas sociais sedimentadas do território. Segundo, mensurando e caracterizando qual é o resultado da filtragem que se opera por meio dessas estruturas sociais – se há expansão das liberdades locais, se há mudanças no campo de possíveis em que se estrutura a existência social dos habitantes de um território, que recursos locais passam a ser mais ou menos valorizados. Terceiro, em que medida essas mesmas estruturas se modificam ou não com a passagem dos fluxos exógenos – muda-se a hierarquia dos agentes nesse espaço social ou se são abaladas as formas tradicionais de dominação. Para isso, novamente são úteis os conceitos de formas de capital e formas de dominação e suas articulações: mudanças gradativas nas estruturas de capitais podem alterar a forma como o território se coaduna com as demais escalas espaciais dos processos de desenvolvimento.

Destinações

O terceiro momento da análise se organiza em torno da noção de destinações. Por destinações entende-se o processo pelo qual as trajetórias sociais se constituem como encarnação de possibilidades de realização de futuro. A unidade empírica aqui são trajetórias inseparavelmente individuais e sociais de agentes do território, representativos dos principais grupos sociais em torno dos quais se polarizou e se polariza a hierarquia social local. Ao analisar, sobretudo em perspectiva intergeracional, como esses agentes constituem suas estratégias de reprodução social, é possível capturar qualitativamente as articulações e as disjunções entre passado e presente, entre indivíduo e sociedade. Mas a concepção de indivíduo aqui não é a de um agente maximizador e que atua racionalmente em torno de seus interesses. A concepção de indivíduo aqui é marcada pela ideia de autorregulação de Elias. Os indivíduos agem de acordo com as formas como encaminham suas pulsões mais elementares. Entender suas trajetórias implica compreender três aspectos. Um, de que forma os constrangimentos sociais foram internalizados nos indivíduos sob a forma de estruturas de



classificação do mundo social e estruturas de comportamento aparentemente idiossincráticas ou inatas. Dois, de que forma essa internalização atua restringindo a realização dos desejos. Três, de que forma essa internalização atua moldando um quadro que torna viável a realização dos desejos não reprimidos.

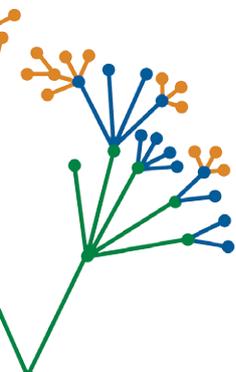
Se a repressão em si só pode ser entendida por meio do método psicanalítico, as formas de encaminhamento das pulsões podem ser reconhecidas por traços do comportamento social dos indivíduos e de suas trajetórias. Segundo Freud (2008), grosso modo, as pulsões não realizadas podem ser sublimadas, transformadas em outras formas de realização do eu, seja por exemplo por meio das ciências, das artes ou mesmo do reconhecimento pelo trabalho. Porém, há formações sociais que praticamente interdita a possibilidade da sublimação, por não permitir aos indivíduos os meios para tanto, como investir em si e consolidar os investimentos em si sob a forma de uma inserção reconhecida por si e pelos outros em uma comunidade.

É nesse sentido que algumas sociedades de acesso aberto, voltando aos termos de North, podem se apoiar em uma forte ética da impessoalidade, da racionalidade e do trabalho – porque ali foram dadas as condições para que, por meio de investimentos nesse domínio da vida social, o trabalho e o conhecimento, o indivíduo pudesse equilibrar a balança nós-eu (Elias, 1999). Em outras sociedades isso foi interditado porque as modalidades de inserção na vida social se deram de forma condizente com a estrutura das sociedades de acesso limitado – é pela posição na hierarquia social que se define o futuro, e não pela disciplina, pelo investimento racional nos usos do tempo, pela sublimação, enfim. Nessas sociedades, em lugar da impessoalidade e da razão, tem-se a cordialidade como traço definidor, tal como registrado na obra de Sérgio Buarque de Holanda (1936/1978). Nela, a realização ou a interdição da realização se converte na projeção sobre o outro, sob as formas de sadismo e de masoquismo, tais como os define Freud, mas também Gilberto Freyre (1933/1954), ao falar das relações sociais típicas da civilização do açúcar, na Zona da Mata nordestina.

Esse terceiro procedimento completa a análise da configuração territorial, pois as possibilidades de sublimação ou a ocorrência de outras destinações às pulsões, por meio das formas de autorregulação, constituídas na personalidade dos indivíduos e em suas trajetórias são reveladoras das formas pelas quais a violência se encontra organizada tacitamente na ordem social, permitindo ir além da análise formal das instituições e estruturas sociais.

Conclusão – uma agenda de pesquisas

O *framework* esboçado nas páginas anteriores não é mera construção lógico-conceitual. Trata-se de um quadro de análise que vem sendo lapidado ao longo de quase uma década de pesquisas e que vem sendo aplicado por meio de uma agenda de estudos conduzida pelos autores em cinco diferentes territórios, em São Paulo e no Nordeste do Brasil. O resultado preliminar de um des-



ses estudos veio a público recentemente (FAVARETO *et al.*, 2015) e uma nova versão deverá ser publicada nos próximos meses, com os demais casos.

Nessas situações tem sido marcante o reconhecimento do caráter promissor que esse quadro de análise oferece. Três são suas principais vantagens em relação aos esforços usuais no campo dos estudos territoriais. Uma visão crítica do desenvolvimento, distante tanto do enfoque unidimensional das abordagens economicistas como do normativismo contido em muitas das análises multidimensionais. Uma unificação de diferentes corpos teóricos e tradições disciplinares em um quadro de análise coerente e integrado. Uma abordagem não dicotômica do rural e do urbano, preenchendo ao menos em parte a lacuna existente nos estudos regionais e do desenvolvimento, marcados por uma valorização talvez excessiva do Brasil metropolitano.

Sob o ângulo empírico, a principal contribuição é a produção de evidências que permitem retomar as questões postas desde os clássicos da formação do Brasil e, por aí, interrogar qual é o alcance das mudanças recentes olhando não mais para os grandes agregados ou para o centro dinâmico da economia nacional e, sim, para suas fronteiras, ali onde se entende melhor qual é a verdadeira extensão dos novos processos sociais e econômicos e qual é o núcleo duro das estruturas há muito tempo sedimentadas. Dito de outra forma, de que maneira a profunda redução da pobreza vivida no Brasil nos anos recentes logrou alterar as estruturas sociais e as bases da dominação nas regiões interioranas? Em que medida a urbanização da sociedade brasileira desfez as heranças agrárias que marcam a constituição da formação nacional? O avanço da ordem social competitiva brasileira teria varrido a cordialidade e os traços sadomasoquistas da sociabilidade brasileira tal como apontado por Freyre e Buarque de Holanda?

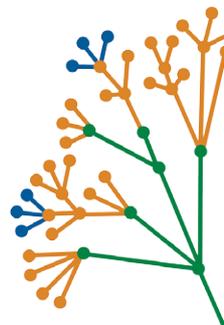
A conclusão dessa etapa em curso deverá permitir agregar elementos analíticos em diálogo com essas perguntas e, espera-se, resultar também em novos aportes ao quadro de análises aqui esboçado, quem sabe criando condições ou contribuindo para que no futuro se constitua algo mais sólido em direção a uma necessária teoria dos estudos territoriais.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*. N. 2, v. IV, p. 379-397, 1999.

_____. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. Por que as nações fracassam – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Campus, 2012.



BAGNASCO, A. Tre Italie – la problematica territoriale dello sviluppo italiano. Torino: Il Mulino, 1977.

BERDEGUÉ, J. et al. Desarrollo territorial rural en América Latina – determinantes y opciones de políticas. In: BERDEGUÉ, J. & MODREGO, F. (Org.). De Yucatán a Chiloé – dinámicas territoriales rurales. Buenos Aires: Teseo Ed., 2012. Disponível em: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/Yucatan-Chiloe-DTR.pdf>.

BERDEGUÉ, J.; MODREGO, F. (Org.). De Yucatán a Chiloé – dinámicas territoriales rurales. Buenos Aires: Teseo Ed., 2012. Disponível em: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/Yucatan-Chiloe-DTR.pdf>.

BERDEGUÉ, J. et al. Conceptualizing spatial diversity in latinamerican rural development – structures, institutions and coalitions. World Development. V. 73, p. 1-10, 2015a Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400326X>>.

_____. Explaining spatial diversity in latinamerican rural development – structures, institutions and coalitions. World Development. Vol. 73, p. 129-137, 2015b. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14003295>>

BITOUN, J. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. Relatório de Pesquisa. Brasília/Recife: IICA, 2014.

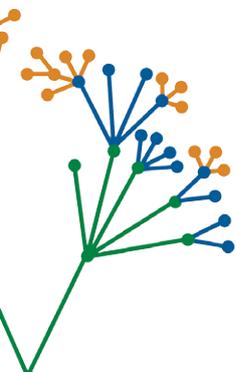
BOURDIEU, P. A distinção – crítica social do julgamento. Porto Alegre: Ed. Zouk/Edusp, 2007.

_____. O senso prático. São Paulo: Cia. das Letras, 1980.

_____. Sobre o Estado. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Brasil – sociedade, economia e estado desde a independência. São Paulo: 34 Letras, 2015.

ELIAS, N. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1994.



_____. O processo civilizador. Rio de Janeiro. Zahar Ed., 1995.

_____. Au-delà de Freud. Paris: Ed. La Découverte, 2012.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Ed. Iglu/Fapesp, 2007.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou inovação por adição? Estudos Avançados. Vol. 64, n. 28. São Paulo: USP, 2010.

FAVARETO, A.; ABRAMOVAY, R. Contrastes territoriais dos indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade no Brasil dos anos 1990. Revista Ruris. Vol. 4. n. 1. Março/2012.

FAVARETO, A.; SEIFER, P. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes – implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. In: BUAINAIN, A. et al. (Org.). A nova cara da pobreza rural – desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012.

FAVARETO A. et. al. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro (2000-2010). Serie Documentos de Trabajo. São Paulo/Santiago do Chile: Rimisp/Cebrap/UFABC, 2014. Disponível em: <http://rimisp.org/2015/wp-content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf>.

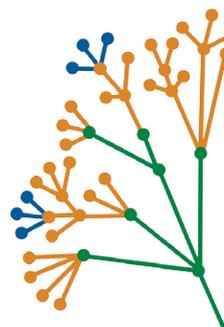
_____. Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo? Paper apresentado no 39°. Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2015.

FREUD, S. Destinos das pulsões. Obras completas. São Paulo: Imago, 2008.

FREYRE, G. Casa Grande; Senzala – formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: José Olympio Ed. 13ª. Ed, 1933.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Regional-Global – dilemas da região e da regionalização na geografia



contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Ed. Annablume, 2012.

HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil. São Paulo: Cia. das Letras. 21ª. Ed., 1988.

MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining institutional change – ambiguity, agency and power. Cambridge University Press, 2009.

MERTON, R. K. Sociologia – teoria e estrutura. Ed. Mestre Jou. São Paulo, 1970.

MESZÁROS, I. Para além do capital. São Paulo: Boitempo Ed., 2012.

NORTH, D. Structure and change in Economic History. Nova York/London: W. W. Norton, 1981.

NORTH, D. et al. Violence and Social Orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

_____. In the Shadow of Violence. Politics, Economics and the problems of development. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

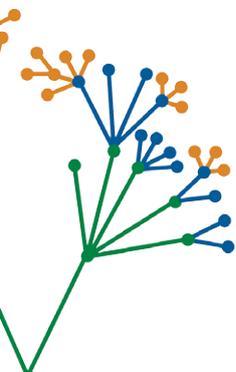
OSTROM, E. Understanding institutional diversity. Princeton University Press, 2005.

PRADO Jr., C. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.

SARRACENO, E. The evaluation of local policy making in Europe – learnings from the leader community initiative. Evaluation. Vol. 5(4), p. 439-457. London, 1999.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp, 2003.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.



_____. Sobre ética e economia. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

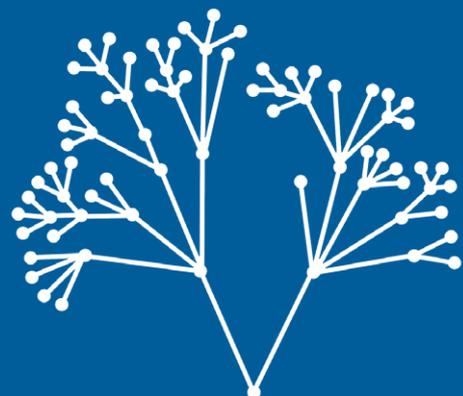
STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. Relatório da comissão sobre as medidas de bem-estar e performance econômica. [S.l], 2009. Disponível em: <www.territoriosobservatorio.wordpress.com/files>.

VEIGA, J. E. A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

_____. Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Associados, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura. N. 15, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. & FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro – implicações para tipologias territoriais e para políticas públicas. In: IICA (2014). Concepções da ruralidade contemporânea: a singularidade brasileira. Brasília-DF.



Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percurso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais¹¹

Territorial Governance, Institutional Dynamics and Territorial Social Protagonism: Revising an Oppa/CPDA Methodological Trajectory in the Context of Territorial Studies

Nelson Giordano Delgado*

Catia Grisa**

*CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro / UFRRJ
nelsongdelgado@gmail.com

**Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS
catiagrisa@yahoo.com.br
ricardo@imaflora.org

Recebido em 04.11.2015

Aceito em 04.12.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

A partir de uma revisita aos estudos e pesquisas sobre políticas de desenvolvimento territorial realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/CPDA), este texto procura realizar uma sistematização de alguns temas e aspectos metodológicos e empíricos construídos pelo Grupo de Pesquisa para a compreensão da questão da governança, do protagonismo so-

¹¹ A primeira versão deste texto foi apresentada no Ateliê do Projeto Capes-Cofecub "Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma Abordagem pela Territorialização" realizado na sede do CPDA/UFRRJ, no Rio de Janeiro, em 06 e 07 de novembro de 2014. Os autores agradecem a leitura cuidadosa do texto feita pela profa. Mireya E. Valencia da FAV/UnB e suas gentis e inteligentes sugestões de alterações para submetê-lo à publicação.

cial e das institucionalidades nos territórios rurais criados pelo governo federal. Aproveitando a reflexão oriunda de pesquisa em diversos estudos de caso e de debates ao longo de dez anos, este texto destaca, inicialmente, três dimensões observadas no uso da abordagem territorial no País, quais sejam a territorialização da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento. Essas três dimensões foram o ponto de partida conceitual para, posteriormente, compreender a governança territorial, as dinâmicas institucionais e o protagonismo social nos territórios, consideradas as questões principais que permearam as pesquisas do Oppa sobre novas institucionalidades territoriais.

ABSTRACT

From a revisit to studies and research on territorial development policies carried out by the Observatory of Public Policies for Agriculture (OPPA/CPDA), this paper intends to carry out a systematization of some topics and methodological and empirical aspects built by the Research Group for understanding the issue of governance, social protagonism, and institutionalism in rural territories created by the federal government. Based on reflections about several case studies and in studies developed over 10 years, this paper highlights, initially, three dimensions observed in the use of the territorial approach in Brazil, namely the territorialization of governance, territorialization of public policy and territorialization of development. These three dimensions are the conceptual starting point to understand territorial governance, institutional dynamics and social protagonism in the territories, considered as the main issues involved in the OPPA's research about new institutionalities.

1 INTRODUÇÃO

Este texto parte de pesquisas já realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)¹², no período 2008 a 2012, em nove territórios rurais¹³: Território da Cidadania da Borborema (PB), Território da Cidadania Noroeste Colonial (RS), Território da Cidadania do Baixo Amazonas (PA), Território da Cidadania Sudeste Paraense (PA), Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (SC), Território da Cidadania Sertão Ocidental (SE), Território da Cidadania Serra Geral (MG), Território da Cidadania Irecê (BA) e Território da Cidadania Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR). Esses territórios fazem parte do Programa Territórios da Cidadania (PTC), um dos componentes da política de desenvolvimento territorial rural implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) desde 2003, no início do primeiro Governo Lula.

O objetivo deste artigo é sistematizar e visitar alguns temas tratados nessas

¹² Para mais detalhes sobre o Oppa, consulte: oppa.net.br

¹³ Em particular, o tratamento desses territórios aparece em Leite (2013a e b), Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2011) e Delgado & Grisa (2013 e 2014).

pesquisas, em uma tentativa de contribuir para um apanhado preliminar de parte do esforço feito na investigação de aspectos metodológicos e empíricos envolvidos na compreensão da questão da governança nos territórios rurais criados pelo governo federal, de modo a alimentar ainda mais o debate sobre território e territorialização das políticas públicas.

Nesse sentido está organizado em três itens, além desta introdução. O primeiro discute aspectos relacionados a três dimensões do uso da abordagem territorial na perspectiva da intervenção governamental: a territorialização da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento. O item dois concentra-se na apresentação do que consideramos provocativa mas, despretensiosamente, como um “percurso metodológico” seguido pelo Oppa na reflexão e na pesquisa sobre o tema da governança territorial, buscando encontrar interfaces entre temas como dinâmica institucional, protagonismo social e desenvolvimento territorial. E, por fim, o item três apresenta breves considerações finais ao texto.

Adverte-se que o texto pressupõe algum conhecimento dos dois principais programas implementados pela política territorial de desenvolvimento rural do governo federal – o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), lançado em 2003, e o PTC, iniciado em 2008 – que, por razões de espaço, não apresentamos neste artigo¹⁴.

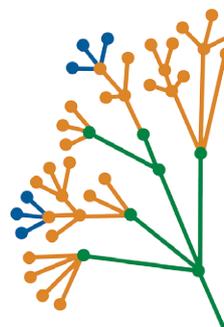
2 AÇÃO PÚBLICA E TERRITORIALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA, DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DESENVOLVIMENTO

Quando revemos alguns momentos do caminho percorrido pela experiência de pesquisa e reflexão do Oppa sobre a abordagem territorial e sua aplicação para a política de desenvolvimento rural no Brasil a partir do Governo Lula, um dos pontos de partida que merecem destaque, do nosso ponto de vista, é o reconhecimento, em texto originalmente de 2009, de três dimensões que podem ser identificadas no uso da abordagem territorial na perspectiva da intervenção governamental: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento (LEITE, DELGADO, BONNAL, KATO, 2010)¹⁵.

Uma observação é indispensável aqui, antes de começar. A identificação dessas três dimensões justifica-se pelo fato de que a abordagem territorial está sendo considerada exclusivamente pela ótica da intervenção governamental, da ação pública, pois o objetivo é a análise de políticas públicas que criam seus próprios territórios rurais, como unidades de planejamento para sua operacionalização, como foi precisamente o caso de sua aplicação no Brasil. Em função desse objetivo, não foram consideradas territorializações que são promovidas pela ação de grupos ou empresas privadas, por meio de dinâmicas econômicas e sociais desencadeadas dentro e/ou fora do território.

¹⁴ Para exposições detalhadas da estrutura e das principais características desses programas consulte, entre outros, Echeverri (2009), Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2013 e 2015) e Grisa (2013).

¹⁵ A elaboração e a justificativa dessas três dimensões estão desenvolvidas neste texto.



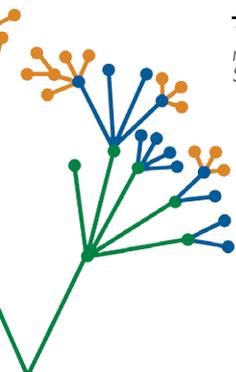
Como consequência, e estes podem ser pontos que mereçam mais discussão posterior, esta abordagem da territorialização: (1) não considera outra dimensão da territorialização, que poderíamos chamar provisoriamente de territorialização das dinâmicas econômicas e sociais empresariais; (2) aceitando os procedimentos da própria política pública objeto de estudo, não examina, embora reconheça, a inter-relação entre esses dois processos diversos de territorialização e seus possíveis resultados para a configuração dos territórios e a implementação da política territorial; (3) tende a não reverter a ausência de consideração da esfera do mercado e de seus atores representativos nos processos de territorialização, tanto do ponto de vista da governança como do desenvolvimento, de acordo novamente com os termos em que a política pública é definida pelo governo federal; (4) desafia a análise acerca do conceito de território mais adequado às suas características e propósitos, pois embora sua iniciativa de construção venha do Estado (e não se trata apenas de um Estado fornecedor de “serviços públicos” a la Campagne & Pecqueur, 2014) ela não prescinde da ação coletiva e das iniciativas de atores sociais locais, o que lhe dá um caráter “híbrido” e uma forte característica de experimentação e aprendizagem sociais – Bonnal, Cazella, Delgado (2012). Ademais, se as quatro dimensões da territorialização forem contempladas, o território poderia ser tentativamente definido como uma construção social da espacialização (i) das ações e representações políticas, especialmente expressas por meio da ação governamental e das políticas públicas, e (ii) das dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais associadas aos atores econômicos e sociais (e suas redes) de dentro e de fora do território¹⁶.

Dito isso, as três dimensões mencionadas foram entendidas da seguinte forma (LEITE, DELGADO, BONNAL, KATO, 2010; BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

(1) Territorialização das políticas públicas – nesta dimensão, o centro estratégico de ação e de decisão encontra-se fora do território, em esferas governamentais mais abrangentes (estadual ou nacional). O território é concebido pelos atores públicos como instrumento para facilitar a resolução de problemas da sociedade, coerente com a missão do Estado (ou com promessas eleitorais de representantes políticos). Nessa lógica, o território é identificado principalmente com referência ao zoneamento de determinado problema ou carência da sociedade. O desafio para o poder público é o de definir as modalidades de ação e a implementação de políticas públicas mais apropriadas para a resolução desse problema ou carência, levando em conta as especificidades locais. Mesmo nessa perspectiva, é necessário considerar a possibilidade de que a territorialização das políticas públicas leve a uma valorização ou a uma desvalorização do território, em função dos tipos e da qualidade dos serviços públicos e dos acertos ou inadequações das políticas públicas territorializadas.

No caso brasileiro, o processo de territorialização das políticas públicas resultou na multiplicação de agências e de programas – federais, estaduais e municipais

¹⁶ Parte dessa conceituação foi apropriada livremente de uma palestra sobre “Reflexões em torno da territorialização nas ciências sociais” feita por Philippe Bonnal no CPDA, em novembro de 2013, no âmbito do projeto Capes-Cofecub. Seu uso e interpretação são de estrita responsabilidade dos autores.

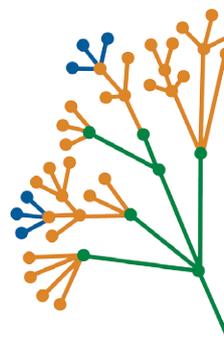


– sem a existência de uma política nacional de territorialização munida de mecanismos institucionais capazes de estimular o diálogo e a articulação coerente entre agências e programas / ações nos diversos “territórios”, definidos a partir de diferentes critérios. Ademais, sem uma política nacional, as tentativas isoladas de territorialização das políticas públicas levaram, muitas vezes, à guerra fiscal entre estados e entre municípios.

De modo geral, pode-se dizer que a dimensão da territorialização das políticas públicas tem sido implementada no Brasil de duas perspectivas. Por um lado, de uma perspectiva de reordenamento/reorganização territorial que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que prioriza as grandes regiões administrativas do País para outra que destaca a relevância de escalas menos abrangentes, como é o caso da escala micro ou mesorregional. Por outro, de uma perspectiva que enfatiza a territorialização de políticas públicas específicas, usualmente de recorte setorial, diferenciadas ou universais, com o objetivo de alcançar maior eficácia e efetividade na implementação da descentralização desse tipo de programa.

(2) Territorialização da governança – a dimensão da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um lócus espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade no nível local. Esta dimensão ganhou grande evidência com o processo de democratização da sociedade brasileira a partir da década de 1980, tendo sido disputada, com significados e implicações diversos, por aqueles que defendiam o aprofundamento desse processo e a construção de uma cultura política não autoritária na sociedade, por meio do protagonismo dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil, e por aqueles que aderiam ao projeto neoliberal de reestabelecimento da legalidade democrática, com redução da iniciativa econômica do Estado nacional, dando prioridade à abertura dos mercados e à inserção no intenso processo de globalização econômico-financeira e cultural em curso. Note-se que, com a vitória de Lula para a Presidência do País em 2002, as expectativas acerca da recuperação da capacidade de iniciativa do Estado nacional e do aprofundamento da descentralização democrática das relações entre Estado e sociedade, especialmente no que se refere às políticas públicas, foram muito acentuadas entre os movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil.

Dessa perspectiva, duas reivindicações ganharam particular destaque no caso brasileiro: (i) associar a descentralização governamental à criação de esferas públicas ou de espaços públicos, como foram mais comumente chamados. Nessas arenas sociais, a presença de novos atores, usualmente movimentos e organizações sociais externos ao sistema político tradicional, buscava ampliar o campo da política e da política pública ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade (civil), da perspectiva desta última; (ii) reduzir a importância do município como lócus privilegiado da descentralização, pois era visto como



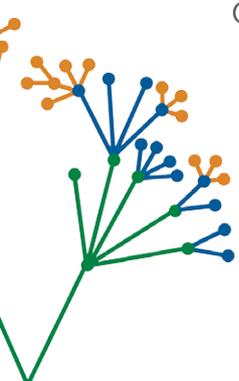
uma instância governamental na qual as oligarquias tradicionais têm seu poder e sua capacidade de arregimentação política enraizados. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifesta o poder das oligarquias são as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política prioritária.

(3) Territorialização do desenvolvimento – nesta dimensão da territorialização, o foco central da análise é o tema do desenvolvimento, que passa a ser concebido em uma perspectiva territorial. Não se trata, então, de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas: agora o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, o qual abrange, sem dúvida, as questões da governança e da descentralização de políticas, mas que tem de costurá-las com outras questões suplementares, que dizem respeito às dinâmicas econômica, social e cultural endógenas ao território. Nessa perspectiva, o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território.

Assim sendo, a discussão do desenvolvimento territorial passa pela consideração metodológica de três componentes fundamentais: (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – as “regras de jogo” e as organizações (arenas estatais e/ou espaços públicos) existentes – na qual se exercita a forma particular de inter-relação entre os atores sociais e suas tentativas para influenciar e apropriar-se das políticas públicas que incidem no território; (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais as estratégias de desenvolvimento territorial são concebidas, negociadas e implementadas, o que inclui as possibilidades de *scaling up* do território por meio de suas relações com o “fora do território” ou com o “resto do mundo”.

É interessante notar que, visto retrospectivamente, a consideração dessas três dimensões da territorialização representaram um ponto de partida útil, por assim dizer, para o caminho de pesquisa trilhado pelo Oppa na análise da abordagem territorial tal como concebida e operacionalizada pela SDT e o MDA, tanto no Pronat como, posteriormente, no PTC (aqui incorporando outros ministérios e agências estatais). As questões relacionadas à territorialização da governança e à territorialização do desenvolvimento estão no centro da discussão feita, que também foi orientada pelas demandas dos gestores públicos e dos atores da sociedade civil quanto a temas e problemas considerados importantes para concepção e a implementação das políticas.

Os eixos ou temas de pesquisa que são tratados nos capítulos do livro organi-



zado por Leite & Delgado (2011), e que sumarizam um grande esforço inicial de pesquisa empírica e bibliográfica por parte dos pesquisadores do Oppa envolvidos, desenvolvem, de alguma forma, trilhas que têm a ver com as três dimensões da territorialização. A investigação em torno das “novas institucionalidades” e da gestão social territorial avança em questões relativas à territorialização da governança e do desenvolvimento, sendo complementada pelo tratamento das oportunidades e limites existentes para a sua consolidação, devidos à inexistência, no País, de um marco jurídico para os territórios e à escassez de recursos adequados e aos obstáculos institucionais para o acesso ao financiamento dos projetos estratégicos requeridos pelo desenvolvimento territorial.

As questões trazidas pela dimensão da territorialização das políticas públicas também foram incorporadas por meio da construção de um marco metodológico para a análise comparativa das políticas públicas e de uma tipologia de políticas selecionadas que incidem sobre o território, relevantes tanto para a elaboração de uma matriz das políticas públicas existentes, como para a discussão de sua articulação no nível territorial (que afeta tanto a governança como o desenvolvimento). A consideração da dimensão da territorialização do desenvolvimento é complementada por um exame das condições de financiamento da política territorial de desenvolvimento rural, por meio de seus dois programas, o Pronat e o PTC.

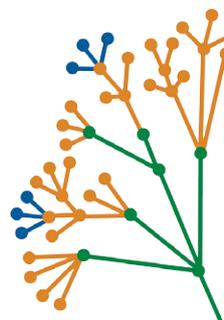
3 UM “PERCURSO METODOLÓGICO”: GOVERNANÇA TERRITORIAL E SUA INTERFACE COM AS NOVAS INSTITUCIONALIDADES, A GESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

A continuidade do texto estará concentrada na apresentação do que se poderia chamar de um “percurso metodológico” seguido pelas pesquisas realizadas pelo Oppa em sua parte relativa ao tema das “novas institucionalidades” e da gestão social territorial, que foram considerados componentes centrais da discussão da governança territorial e suas interfaces com o desenvolvimento e com a articulação de políticas públicas no território¹⁷.

Governança e dinâmicas institucionais

Entende-se por nova institucionalidade territorial o conjunto de instituições – normas existentes, regras de jogo ou de funcionamento (explícitas ou implícitas), procedimentos e organizações – criadas ou adaptadas por decisão governamental para conduzir a governança territorial com a participação de atores representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, que Campagne & Pecqueur (2014) chamam, respectivamente, de atores públicos, associativos e privados. É essa articulação entre institucionalidade e atores sociais no território, a qual redefine as condições da governança, que pode ser entendida como uma nova arquitetura institucional para a ação pública.

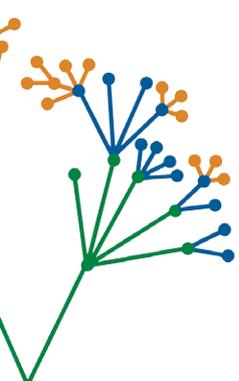
¹⁷ Os textos onde muitas dessas ideias foram apresentadas, algumas vezes de forma preliminar, são: Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2011), Bonnal, Cazella, Delgado (2012), Delgado & Grisa (2013 e 2014).



Duas qualificações devem ser feitas imediatamente. Primeiro, no caso do Pronat e do PTC, a institucionalidade territorial foi determinada pelo governo federal, que, de modo geral, estabeleceu um formato único a ser implantado em todos os territórios criados ou, em algumas situações, adaptou esse formato a algumas realidades previamente existentes que já se organizavam de forma próxima aos territórios definidos pela SDT (Território da Borborema/PB, por exemplo, onde o colegiado territorial é denominado fórum da Borborema). Essa imposição provocou alguns debates: em que medida um país continental como o Brasil, com enorme diversidade regional, tem a ganhar ou a perder com a adoção de um mesmo formato de institucionalidade territorial, tendo em vista as enormes diferenças de história, organização, recursos, níveis de desenvolvimento etc. que existem entre vários territórios? O fato de que, durante boa parte da execução da política, existia um único articulador territorial (agora chamado de assessor técnico) para cada território, que deveria dar conta de suas inúmeras funções tanto em territórios de grande complexidade ou tamanho como em outros em situação oposta, exemplifica o tipo de problema envolvido.

Segundo, a institucionalidade dos territórios do MDA e do PTC contempla, de modo geral, a participação apenas dos atores estatais e da sociedade civil, os atores privados ou do mercado estando praticamente ausentes. Esse é um ponto importante na concepção dos territórios do Pronat e do PTC e que tende usualmente a fragilizar a sua sustentabilidade ao longo do tempo, pois os projetos de desenvolvimento, territoriais ou não, são desafiados a construir algum tipo de combinação negociada entre as esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado (OFFE, 2011). É claro que essa combinação é muito difícil ou impossível em muitos territórios brasileiros (quando os atores privados não se interessam por participar ou quando as dinâmicas que desencadeiam no território são muito desagregadoras e conflitivas) e que o tipo de combinação possível de ser obtido dependerá de forma central da política e da capacidade negociadora dos atores, de seu *social skill*, como diz Fligstein (2001), de modo que, em situações concretas, pode acontecer que nenhuma combinação seja conseguida e o resultado venha a ser a inviabilização da sustentabilidade do desenvolvimento territorial. Mas existem outras razões que contribuem para explicar essa ausência, entre as quais podemos mencionar a filiação do Pronat ao programa Pronaf Infraestrutura e Serviços, que o antecedeu e com o qual manteve grandes similitudes no que diz respeito ao modelo de política adotado, ao conceito de ruralidade incorporado e à concepção de desenvolvimento rural privilegiada, estabelecendo uma espécie de *path dependency* que vai limitar consideravelmente as possibilidades abertas pela adoção da abordagem territorial (DELGADO & GRISA, 2014; DELGADO & LEITE, 2015).

As duas observações acima exemplificam, entre outras possíveis, a enorme importância de partir da consideração de algumas características estruturais e mesmo históricas do território para contextualizar o desenho que vai ser assumido efetivamente pela institucionalidade territorial e as condições em que sua



dinâmica vai ser exercitada. Entre essas podem ser destacadas, em particular: (i) a caracterização socioeconômica do território, em especial de seu meio rural, e da estrutura de poder prevaiente; (ii) as experiências políticas, sociais e institucionais locais que precederam à criação do território e que influenciaram a sua conformação institucional; (iii) os atores sociais existentes, suas representações em termos de ideias formalizadas sobre a realidade, os interesses de que são portadores e sua capacidade de ação coletiva e as formas que assume.

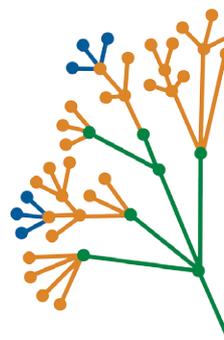
As normas e regras de funcionamento estabelecidas e as organizações criadas vão definir o desenho estático da institucionalidade territorial. As organizações podem ser diversas, mas no caso da política territorial do Pronat e do PTC elas assumem a forma de colegiados territoriais – com seu núcleo diretivo, sua coordenação-geral ou secretaria-executiva – e de organizações de apoio ao funcionamento desses colegiados, tais como núcleos técnicos e câmaras temáticas e setoriais. O colegiado territorial também define suas normas e regras de funcionamento por meio da elaboração de um regimento interno em sua plenária. Note-se que o desenho da institucionalidade territorial, ao mesmo tempo em que orienta as condições a serem seguidas pelos atores para atuar no colegiado, também constrange, limita e influencia sua atuação futura (*path dependency*).

Nesse caminho metodológico, a dinâmica da institucionalidade, ou seja, a interação entre regras de funcionamento, organizações e ação coletiva dos atores – em suma, a institucionalidade em movimento, em ação – é vista como a forma pela qual a governança é efetivada no território, tendo como objetivos (1) a democratização da ação pública e (2) a gestão social e o desenvolvimento territorial.

O objetivo de democratização da ação pública refere-se (i) às relações entre os atores estatais e os da sociedade civil e entre os diferentes atores da sociedade civil que participam da institucionalidade territorial; (ii) aos mecanismos de divulgação das informações sobre a política pública, suas formas de implementação e os resultados obtidos; (iii) às possibilidades e condições de participação dos diferentes atores sociais na institucionalidade territorial; (iv) ao propósito de criar condições para a concertação, e não apenas para a negociação, entre os atores¹⁸.

Reconhecendo a complexidade de atores existente, o objetivo de democratização da ação pública visa reduzir a distância de poder, de oportunidade de acesso e de capacidade de tomada de decisões entre os atores do Estado e da sociedade civil e entre os diversos atores participantes da própria sociedade civil. Com esse objetivo, apesar da existência de um ambiente usualmente caracterizado pela desigualdade de poder e de capitais e pela diferença de inte-

¹⁸ Torre & Beuret (2012) destacam a relevância dessa distinção. Segundo eles (p. 27), “a concertação repousa sobre discussões nas quais predominam a orientação cooperativa e a intenção compartilhada de construir o conjunto ..., enquanto a negociação pode engendrar um acordo que resulte de concessões mútuas, sem real construção coletiva. ... Enfim, o interesse na concertação, instrumento central da governança territorial, reside no fato de construir em conjunto objetos comuns, que podem facilitar uma tomada de decisão imediata e combinada mas também determinar múltiplas decisões posteriores ao levar em conta as restrições e a visão das diferentes partes engajadas no processo”.



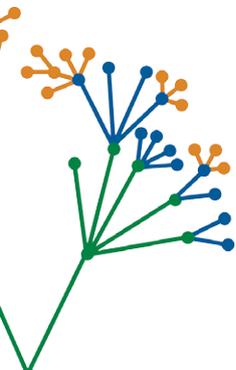
resses entre os participantes, e no qual o conflito é uma realidade permanente, a intenção é que os resultados que venham a ser alcançados sejam acordados coletivamente, fruto do diálogo entre os diferentes atores, e não simples imposições, disfarçadas ou não, do poder de atores estatais ou de atores particulares da sociedade civil. Isso significa que o objetivo da democratização da ação pública está associado a um amplo e longo processo de aprendizagem na concertação e na cooperação por parte dos atores, o que requer sua capacitação e empoderamento, mas também a “compreensão das dinâmicas de aproximação e de ruptura que separam os atores engajados nesses processos”¹⁹.

O objetivo de gestão social e desenvolvimento tem a ver com a construção das possibilidades de desenvolvimento no território. Visa a definição e a implementação coletivas de uma estratégia de desenvolvimento territorial e tem como um de seus instrumentos principais, no caso brasileiro, a elaboração e a aprovação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que, além de um diagnóstico do território e da definição de uma estratégia de desenvolvimento para este, deve elaborar um portfólio de projetos que permita a implementação dessa estratégia de desenvolvimento. Em princípio, os projetos são elaborados pelos diversos atores participantes do colegiado territorial e por ele aprovados em reunião plenária, tendo em vista sua adequação à estratégia de desenvolvimento concertada ou negociada no colegiado. Os recursos utilizados para financiar esses projetos são normalmente oriundos do Pronat, mas também podem ser obtidos em outras fontes governamentais ou privadas. Por fim, um dos objetivos adicionais da gestão social é a articulação das políticas públicas destinadas ao território, tentando evitar os efeitos nefastos de suas superposições e contradições e buscando criar sinergias e convergências em sua execução, de modo que resultem em *scalling up* do território, tanto da perspectiva da democratização como do desenvolvimento.

Nos territórios rurais que foram transformados em territórios da cidadania, os instrumentos de gestão social e de desenvolvimento, via plano e projetos, foram, em princípio, reforçados por diversas ações públicas multissetoriais oriundas dos ministérios que participam do PTC e que são coordenadas e articuladas por meio da elaboração da matriz de ações do programa, mobilizando uma quantidade considerável de recursos financeiros, com o objetivo explícito de reduzir a pobreza rural e de fortalecer as possibilidades de desenvolvimento nesses territórios.

Note-se que a concepção de governança territorial apresentada acima não difere substancialmente da que aparece em outros autores que tratam do tema territorial, embora a ênfase, nesses autores, seja posta no que chamamos de objetivos de gestão social e de desenvolvimento. Campagne & Pecqueur (2014:176), por exemplo, concentram sua análise no que chamam de governança do desenvolvimento territorial que, segundo eles, “é definida primeiro como

¹⁹ Torre & Beuret (2012:6). O caminho destacado por esses autores, o das “proximidades territoriais”, abre um campo bastante interessante para a investigação dos elementos que facilitam ou obstaculizam as possibilidades da governança territorial manifestar-se pela obtenção de resultados concertados coletivamente no “jogo” entre os atores.



um sistema de gestão de homens e de recursos. Essa definição tem, ademais, o mérito de apresentar a governança como um sistema de decisão, resultante de uma negociação entre atores sociais do Estado, de uma organização ou de uma empresa". Para Torre e Beuret (2012: 3), a governança territorial deve ser entendida "como o conjunto dos processos e dispositivos por meio dos quais ... atores de naturezas distintas (produtivos, associativos, particulares, representantes dos poderes públicos ou das coletividades locais, etc.) contribuem para a elaboração, talvez concertada, talvez conflitiva, de projetos comuns para o desenvolvimento futuro dos territórios"²⁰. E Le Galès (2014: 307) destaca que a governança "não é apenas uma articulação entre as redes ou uma questão de coordenação de atores múltiplos com o menor custo. Ela suscita questões de escolhas coletivas, de valores, de debates contraditórios, de confronto entre interesses diversos, de interesse geral (mesmo situado), de legitimidade, de democracia, em suma, de política".

A governança territorial no Pronat e no PTC

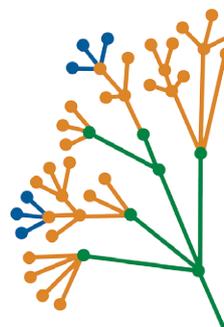
No caso da política da SDT, a governança territorial, de modo geral, tem se concentrado na ação do colegiado territorial. Os textos nos quais estamos nos baseando têm destacado a aprendizagem realizada e os avanços alcançados na grande diversidade de experiências de governança territorial empreendida pela política, especialmente em relação à função de democratização. Entretanto, e este é o aspecto que queremos chamar atenção aqui, essa diversidade de experiências também parece sugerir que o colegiado territorial, tal como estruturado até agora, tem se mostrado insuficiente para exercer satisfatoriamente a governança territorial em suas duas funções de democratização e de gestão social²¹.

Em relação à democratização, há experiências diversas, mas, de modo geral, mantém-se uma considerável dependência dos territórios em relação à ação governamental, tanto do ponto de vista financeiro, infraestrutural, de apoio técnico, de disponibilidade de informações, como pelo fato de que o colegiado é muitas vezes atropelado por políticas governamentais de tipo *top-down*, sobre as quais sua capacidade de intervenção é bastante restrita. O próprio caso do PTC é um exemplo desse tipo²², pois a interferência do colegiado sobre as atividades definidas em sua matriz de ações e sobre sua implementação é muito reduzida, de modo que um programa que poderia ter gerado possibilidades de alavancagens (*scalling up*) importantes para a política territorial – por exemplo, de recursos financeiros e de perspectivas multissetorial e multidimensional – produziu, ao contrário, quando de seu lançamento, em 2008, frustrações de expectativas e imobilizações dentro dos colegiados. A governança do PTC como um programa é muito mais complexa, envolvendo um número significativo de

²⁰ Para esses autores, os processos de governança territorial perseguem alguns objetivos simples (p. 23): (a) contribuir para a elaboração ou favorecer a implementação de projetos de desenvolvimento territorial; (b) facilitar a coordenação de atores heterogêneos; (c) evitar que certos autores abandonem o território; (d) evitar os confrontos que bloqueiam as interações entre os atores; (e) decidir os caminhos do desenvolvimento.

²¹ Para uma análise sintetizando algumas experiências, ver, da bibliografia referida, Delgado & Leite (2011) e Delgado & Grisa (2013 e 2014).

²² O Programa Brasil Sem Miséria é outro exemplo semelhante.

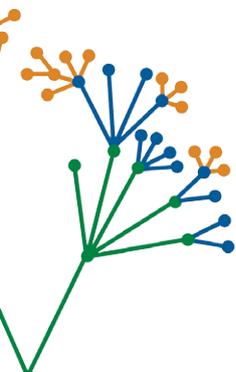


organizações estatais independentes do MDA, mas isso não invalida o fato de que a estabilização da relação entre o PTC e os colegiados dos territórios da cidadania é um desafio ainda não resolvido e que perturba e limita o exercício da gestão social por parte desses colegiados.

Por outro lado, quando se observa a composição dos membros da sociedade civil, constata-se uma predominância generalizada das organizações e representações dos agricultores familiares no colegiado. Essa situação tem a ver com a influência original da concepção do Pronaf Infraestrutura e Serviços no Pronat, como observamos, além da importância e da liderança das representações dos agricultores familiares nos movimentos da sociedade civil no meio rural (sindicatos, associações, cooperativas, etc.). Assim, a visão dos agricultores familiares predomina nas discussões sobre desenvolvimento sustentável nos colegiados, o que acentua a perspectiva setorial da política e sua ênfase nos aspectos agrícolas do desenvolvimento rural. Como consequência, a capacidade de “voz e voto” de outros grupos sociais existentes no rural – que ganharam maior espaço no debate público nos anos 2000, como quilombolas, indígenas e outras identidades que não cabem exatamente na categoria de agricultores familiares, e buscam afirmar-se diante do Estado e da sociedade –, acaba não se fortalecendo dentro do colegiado, bem como certos temas ainda encontram dificuldade para serem privilegiados, como os relativos à juventude, educação, saúde, gênero, reforma agrária, meio ambiente, segurança pública, etc, que destacam o caráter multidimensional do desenvolvimento mas acabam esbarrando na composição basicamente setorial do colegiado.

No que diz respeito à gestão social e ao desenvolvimento, um obstáculo fundamental para sua implementação é a inexistência de um marco jurídico para o território que permita que as organizações territoriais, como o colegiado, possam aplicar e gerir autonomamente recursos financeiros para investimento no território. Isso significa que os projetos de investimento financiados por recursos do governo federal, mesmo quando selecionados e autorizados pelo colegiado, somente podem ser implementados sob responsabilidade de agências governamentais do município ou do governo estadual.

Como a política de desenvolvimento territorial é uma política do governo federal, os estados da Federação, cujos governos são antagônicos ao governo central, tendem a não se entusiasmar com a política territorial ou a boicotá-la, não apoiando ou impedindo a implementação de projetos mesmo quando aprovados pelo colegiado. Algo similar ocorre com os municípios, com o agravante de que, mesmo nos municípios politicamente aliados ao governo federal, a dificuldade de desenhar e executar projetos territoriais piora com a tendência de cada município querer monopolizar para si os investimentos a serem realizados (forçando o projeto a tornar-se municipal), antepondo consideráveis obstáculos às possibilidades de concertação em torno da realização de projetos intermunicipais. Dessa forma, a não existência de um marco jurídico adequado debilita enormemente a governança territorial, de modo que uma



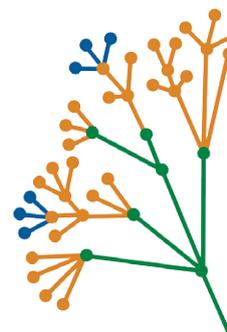
política que buscava, quando de sua criação (com o Pronat), reduzir o poder dos prefeitos e dos municípios na governança descentralizada, acaba tendo de reconhecer (por exemplo, com o PTC) que, sem alteração do marco jurídico do federalismo brasileiro, é impossível a governança territorial e o fortalecimento da abordagem territorial sem o envolvimento dos prefeitos em sua concepção e implementação, o que reafirma a importância central das normas e das regras de jogo estabelecidas na viabilização da governança nos territórios²³.

À inexistência de um marco jurídico para a política de desenvolvimento territorial rural soma-se a ausência de uma abordagem territorial para organizar a descentralização das ações e das políticas públicas do governo brasileiro em suas diferentes áreas e setores de atuação. Apesar do avanço da ideia de território na política pública brasileira nos últimos anos, a unidade básica de planejamento utilizada na descentralização continua sendo o município. Na verdade, alguma forma de resolução dessa equação política que envolve a existência de duas unidades de planejamento para a descentralização da intervenção governamental parece indispensável para a atualização e o fortalecimento do processo de descentralização e para que se supere uma situação, que pode se agravar, na qual a unidade formal é o território, mas a unidade real, efetiva é o município. Esse é um risco importante que corre a política territorial da SDT/MDA, ainda mais por se tratar de um ministério relativamente fraco na engenharia de poder ministerial do Executivo e que depende significativamente da construção de apoios externos para avançar. Neste aspecto, o PTC pode ter também um papel estratégico, na medida em que é um programa territorial no qual, além do vínculo com o MDA, destacam-se seu caráter interministerial e multissetorial e sua localização na Casa Civil da Presidência da República.

Outro obstáculo importante que prejudica e, muitas vezes, compromete a gestão social dos territórios rurais diz respeito ao formato e à qualidade, muitas vezes inadequados, dos projetos territoriais e, portanto, dos planos territoriais de desenvolvimento que são aprovados pelo colegiado. Este é um calcanhar de aquiles da gestão social, já que o colegiado tem demonstrado fragilidades relevantes para exercer esta função essencial da governança territorial.

Como as pesquisas realizadas nos diferentes territórios sugeriram, grande parte dos projetos aprovados destina-se a apoiar a produção e a comercialização agropecuárias e, mesmo assim, de forma bastante convencional. Ademais, os projetos aprovados atendem muito pouco os grupos mais vulneráveis e carentes do território, que não têm ou têm escassa representação no colegiado (por sua incapacidade de ação coletiva), sendo apropriados pelos grupos mais organizados, ativos e com maior poder de barganha, em geral os agricultores familiares. Por fim, há problemas recorrentes relativos à eficácia e à efetividade dos

²³ Embora se possa dizer que a construção da política de desenvolvimento territorial sem a instituição de um marco jurídico adequado (outra consequência de sua filiação ao Pronaf Infraestrutura e Serviços) limitou estrutural e politicamente suas possibilidades de fortalecimento ao longo do tempo, não se pode esquecer, ao mesmo tempo, que o lançamento dessa política foi muito importante para a divulgação da abordagem territorial no Brasil e em alguns países da América Latina. No caso brasileiro, como visto, alguns governos estaduais passaram a utilizar essa abordagem para organizar sua intervenção no meio rural (como Bahia e Sergipe, por exemplo). Esse é um tipo de "efeito inesperado" da política, que também não pode ser menosprezado.



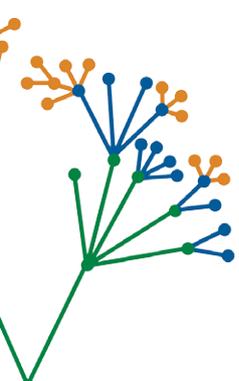
projetos aprovados que, em muitos casos, não foram iniciados, encontram-se em atraso ou estão paralisados. E muitos dos projetos concluídos não estão em operação ou estão subaproveitados ou foram apropriados por outros públicos que não aqueles a que se destinavam originariamente.

Muitos desses problemas estão associados às dificuldades de avançar na democratização da relação entre os atores e à precária capacidade técnica de gestão dos colegiados, dos mecanismos existentes e de sua capacidade real de exercer a função de gestão social do território. Obstáculos que são agravados pela quase inexistência de uma burocracia pública profissionalizada com competência para desempenhar seu papel na governança territorial, o que acaba, muitas vezes, impondo aos representantes da sociedade civil uma exigência quase exclusiva de atuação, impossível de ser atendida satisfatoriamente e que tende a distorcer sua visão e suas expectativas acerca do significado e das possibilidades do colegiado. Nesse sentido, o desafio da refundação da política de desenvolvimento territorial, no caso brasileiro, impõe o reexame e a reconsideração da capacidade efetiva do colegiado coordenar a governança territorial e dos requisitos indispensáveis para que as funções de democratização e de gestão social sejam executadas satisfatoriamente nas condições singulares em que a política foi instituída e implementada no País.

Protagonismo social territorial: um foco na dinâmica da institucionalidade

A tentativa de avançar no exame dos aspectos referentes à governança territorial levou a pesquisa do Oppa a buscar entender a forma que assume a dinâmica da institucionalidade – a inter-relação entre instituições, organizações e atores sociais – em territórios nos quais a história originária, as características econômicas, sociais e culturais, a estrutura de poder e o estoque de recursos apresentam marcadas diferenças entre eles. De alguma maneira, o que se buscava era uma aproximação metodológica a uma questão mais ampla e complexa do que era possível dar conta no momento: a dos condicionantes dos resultados da política de desenvolvimento rural territorial, tal como construída e implementada no Brasil, e que deram à mesma um caráter de considerável incompletude. A forma que encontramos no momento foi focar a atenção sobre a interação entre os atores sociais existentes no contexto de uma dada institucionalidade territorial, incorporando a consideração das ideias que utilizam, dos interesses que são portadores e das capacidades para adquirir habilidades sociais - no sentido, definido por Fligstein (2001), de ter condições de conquistar a cooperação de outros – com o objetivo de influenciar na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o território e na aprovação pelo colegiado dos projetos territoriais considerados adequados à execução dessa estratégia.

Dessa forma, a dinâmica institucional no território foi abordada por meio da análise do que chamamos de protagonismo social territorial e que foi definido como “o processo por meio do qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e



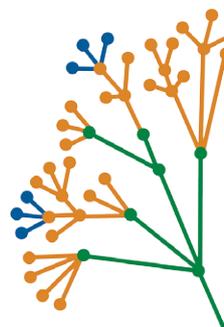
como impulsionadores principais tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial²⁴. E o esforço de pesquisa empírica concentrou-se na observação de sua existência ou não no território, das características que assume em cada situação concreta e dos atores sociais que exercem esse protagonismo.

De modo geral, as pesquisas realizadas permitiram sugerir que nos territórios onde existiam manifestações mais ou menos explícitas de protagonismo social, os atores sociais protagonistas apresentavam²⁵: (1) interesses que justificavam uma perspectiva de atuação territorial ou que consideravam estratégica a ação no território para a sua preservação e realização; (2) capacidade de liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução da institucionalidade territorial, que os qualificava para a iniciativa de diálogo nas negociações e nas buscas por concertação nas decisões tomadas; (3) ideias e experimentos (técnicos, econômicos, sociais, etc.) que lhes permitiam formular algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural para o território, que seria utilizada, explícita ou implicitamente, para tentar construir uma espécie de coalizão estratégica entre os atores territoriais, tendo em vista garantir a aprovação de projetos que, pelo menos em parte considerável, objetivassem implementar essa estratégia de desenvolvimento rural no território (BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

Da maneira como está proposta acima, a abordagem do protagonismo social territorial sugere um tratamento metodológico da dinâmica institucional que torna indispensável a análise das inter-relações entre as noções de ideias, interesses e instituições, tal como tem sido feito, em parte, pela literatura atual sobre mudança institucional e sobre políticas públicas. Nessa visão, o protagonismo social é impossível de ser concebido sem ideias que expressem os interesses dos atores e que os adaptem à formulação de propostas mais gerais que fundamentem e viabilizem suas estratégias de formação de coalizões e de busca de concertação com outros atores. Sem a elaboração e a adoção de ideias agregadoras, que estabeleçam objetivos e linguagens comuns para atores diferentes, os processos de fragmentação de interesses e de *rent seeking* e os fenômenos de *free riding* dos atores sociais individuais são praticamente impossíveis de serem contornados, como foi observado na pesquisa de campo, inviabilizando o surgimento de protagonismo social no território e comprometendo as possibilidades de aperfeiçoamento e de consolidação da institucionalidade territorial e de articulação de atores e de políticas públicas, indispensáveis para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural (BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

²⁴ Bonnal, Cazella, Delgado (2012: 17). Estamos utilizando livremente observações feitas neste texto e em Delgado & Leite (2011).

²⁵ Note-se que, nos territórios estudados, observou-se a existência de protagonismo social tanto por atores da sociedade civil como por atores estatais, bem como a inexistência de protagonismo (DELGADO & LEITE, 2011).



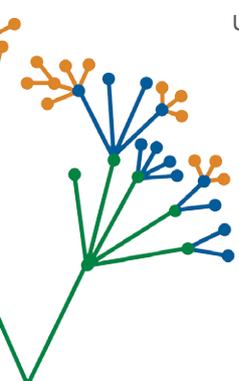
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política territorial de desenvolvimento rural, iniciada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, é uma política ainda muito jovem, cujos maiores ganhos nesse período inicial talvez tenham sido, principalmente, de aprendizagem para seus participantes na implementação da abordagem territorial em um país com o tamanho e a complexidade do Brasil. Os vários estudos e pesquisas realizados nesse período têm destacado avanços importantes, mas também consideráveis obstáculos e limitações no processo de sua execução.

Este texto procurou contribuir para a análise da abordagem territorial e de sua implementação em políticas de desenvolvimento rural por meio da caracterização do que chamamos de um “percurso metodológico” que pode, em nossa percepção, ser identificado em estudos e pesquisas que foram realizados pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do CPDA/UFRRJ em torno das questões das novas institucionalidades e da governança territorial e que tiveram como objeto empírico alguns territórios da cidadania instituídos pelos programas (PTC e Pronat) que deram corpo à política territorial nesse período.

Em nossa perspectiva, uma das “lições” da metodologia adotada é que os processos de territorialização empreendidos não devem ser considerados e analisados de forma descolada da dinâmica da governança e do protagonismo social nesses territórios. Não basta considerar apenas os desenhos institucionais criados pelo governo federal para os territórios e as tentativas de promover a descentralização e a articulação de políticas públicas por meio de sua territorialização. Sem dúvida, esse esforço tem, por si só, méritos reconhecidos, especialmente quando contrastado com a experiência anterior da década de 1990 (por exemplo, com o Pronaf Infraestrutura e Serviços), quando a unidade de planejamento para a incidência das políticas públicas descentralizadas foi o município.

Não obstante, a constatação de que a dicotomia território-município continua sendo um desafio para a política de desenvolvimento rural, os diversos estudos realizados pelo Oppa têm assinalado que o avanço na compreensão e na análise dos territórios implementados não pode reduzi-los a meros objetos “passivos” da ação pública e das várias formas de intervenção governamental, mas que o território, como uma construção social, deve ser abordado como *locus* e resultado da interação econômica, política, cultural entre os atores sociais (privados, da sociedade civil, governamentais) que nele atuam e por ele se interessam, das dinâmicas que desencadeiam, das ideias e interesses que são portadores, dos poderes que conseguem manejar, dos conflitos e/ou das cooperações que são capazes ou estão dispostos a suscitar, das instituições previamente existentes que configuram muitas vezes sua interação, de modo que o futuro dos territórios nunca está predeterminado, mas depende de um jogo político e econômico complexo entre esses atores (incluídos os estatais) que, também, usualmente, não está predeterminado.



Essa complexidade dinâmica da realidade territorial, associada à ação pública de atores governamentais usualmente fracos na estrutura política do Estado e que não contam com o apoio ou o interesse dos “donos do poder” na sociedade brasileira, introduz uma considerável fragilidade na execução da política territorial de desenvolvimento rural, dando-lhe grande instabilidade e fazendo com que seus resultados assumam um caráter de enorme “incompletude”, com a sensação para os participantes de que o que é obtido fica muito aquém do necessário para consolidar a política e para alcançar os objetivos anunciados em sua formulação. Talvez seja interessante considerar essas políticas (e outras semelhantes) como políticas públicas que não conseguem superar sua incompletude, em um olhar que nos pode ajudar no exame das razões da recorrência das dificuldades e obstáculos que enfrentam em sua execução.

Ademais, parece imperioso que os estudos futuros sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural voltem-se mais intensamente para a análise dos processos de territorialização promovidos pelos grandes projetos empresariais, que cada vez mais impactam o meio ambiente e condicionam as possibilidades de sobrevivência e o futuro dos grupos sociais locais – como o escândalo recente da tragédia de Mariana/MG escancarou mais uma vez. O avanço dos estudos territoriais do desenvolvimento rural, além dos desafios já ressaltados no texto, terá de buscar formas de analisar as diversas interações existentes entre as territorializações promovidas pelas políticas públicas e pelas ações dos grandes empreendimentos empresariais e suas consequências para a governança, o protagonismo social e o futuro dos territórios envolvidos.

5 REFERÊNCIAS

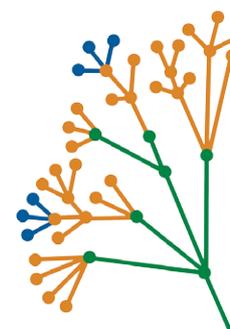
BLYTH, M. Great transformations: economic ideas and institutional change in the Twentieth Century. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro, Bilbio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Universidade de Barcelona, Espanha), vol. XVII, n. 1002, noviembre 2012, 23 p.

CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. Le Développement Territorial. Une Réponse Émergente à la Mondialisation. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2014, 268 p.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 54, nº 2, 2011, p. 431-473.

_____. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 239-259.



DELGADO, N. G.; GRISA, C. Capítulo 8: Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília, DF: IICA, 2013, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19, p. 239-287.

_____. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. Revista Estudos Sociedade e Agricultura (ESA/UFRRJ), v. 22, n. 1, abril de 2014, p. 132-163.

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

FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. Berkeley: University of California Press, 2001.

GRISA, C. Capítulo 5: Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. V 1. Brasília, DF: IICA, 2013, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19, p. 149-175.

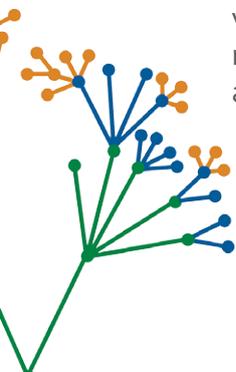
LE GALÈS, P. Gouvernance. In: Boussaguet, L.; Jacquot, S.; Ravinet, P. (Org.). Dictionnaire des Politiques Publiques. Paris: Presses de Sciences Po, 4e. édition, 2014, p. 299-308.

LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil, Volume 1. Brasília, DF: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Volume 19, 2013a, 359 p.

_____. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Estudos de Caso, v. 2. Brasília, DF: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 20, 2013b, 307 p.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; KATO, K. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G. (Org.). Brasil em Debate. Coletânea de Artigos. Brasília, DF: MDA/Condraf, 2010, p. 319-362.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, agosto de 2011, 235 p.



OFFE, C. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora Unesp/Enap, 1999, p. 119-145.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, 2005, p. 7-22.

TORRE, A.; BEURET, J-E. Proximités Territoriales. Construire la Gouvernance des Territoires, entre Conventions, Conflits et Concertations. Paris: Ed. Economica, 2012, 105 p.



O Índice de Condições De Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural²⁶

Living Conditions Index: Constructing Methodologies for the Analysis and Evaluation of Rural Development Territorial Dynamics

Anelise G. Rambo*

Lillian Bastian**

Marcelo A. Conterato***

Jardel Casaril****

Megui F. Del Ré*****

Carla A. Gomes*****

Amanda F. O. Radünz *****

Sergio Schneider*****

*Docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).
ane_rambo@yahoo.com.br

**Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).
lillianbstn@hotmail.com

***Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
marcelo.conterato@ufrgs.br

****Mestre em Ciência e Tecnologia Agroindustrial pelo Programa de Pós-graduação em Ciência e Tecnologia Agroindustrial da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel (FAEM) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).
jardelcasaril@hotmail.com

²⁶ Este trabalho contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão dos Territórios Rurais N. 005/2009. Fazem parte da equipe de pesquisa, além dos autores deste artigo, os professores Paulo Waquil do PGDR/UFRGS, Suzimari Specht e Roni Blume da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

*****Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).
megui_delre@yahoo.com.br

*****Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).
cageo13@gmail.com

*****Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).
amafaol@yahoo.com.br

*****Doutor em Sociologia. Professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
schneide@ufrgs.br

Recebido em 23.10.2015
Aceito em 04.11.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

Este artigo apresenta o Índice de Condições de Vida (ICV), uma metodologia que possibilita a representação das mudanças percebidas pelo público-alvo das ações que vêm sendo implementadas nos territórios rurais. O foco deste instrumento está na percepção que os indivíduos têm sobre suas condições de vida. É baseado na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen e pretende captar não apenas os meios, mas também os fins do desenvolvimento. O instrumento foi aplicado em 37 territórios rurais do Brasil. Os resultados aqui apresentados se referem ao Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul, no qual foram realizadas entrevistas em dez setores censitários rurais, de nove municípios, totalizando 280 famílias pesquisadas entre outubro e dezembro de 2010. O referido território apresenta um ICV de 0,585, correspondente a um nível médio de condições de vida. A percepção dos entrevistados acerca dos efeitos do desenvolvimento são melhores (0,644) em relação às características e aos fatores que o desencadeiam (0,576 e 0,544, respectivamente). Isso indica que, segundo a percepção das famílias, embora os meios não sejam os mais apropriados, estas mobilizam um arcabouço de ações que tornam os fins do desenvolvimento mais próximos do que almejam. Enfim, os resultados da primeira aplicação do instrumento do ICV demonstram que essa metodologia instrumentaliza a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen e possibilita captar uma diversidade de percepções em determinado momento, as quais podem ser comparadas com um momento posterior, a partir do qual torna-se possível buscar explicações para a complexidade e diversidade das realidades territoriais.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural. Índice de Condições de Vida. Dinâmicas Territoriais.

ABSTRACT

This paper offers a Living Conditions Index (ICV, in Portuguese), a methodology that allows the representation of perceived changes in living conditions by the targets of rural public policies. The index is grounded in Amartya Sen's Capabilities Approach and was applied in 37 rural territories of Brazil. In Zona Sul of Rio Grande do Sul, interviews were conducted in 10 rural census sectors and in nine counties, totalizing an amount of 280 families visited between October and December 2010. The ICV territory is 0,585, corresponding the medium level of live conditions. Perceptions about development impacts are better ranked (0,644) than development characteristics and factors that trigger those effects (0,576 e 0,544, respectively). Results showed that this methodology rightly instrumentalizes Amartya Sen's Capabilities Approach and enables to capture the diversity of perceptions in a given time, allowing future monitoring of living conditions.

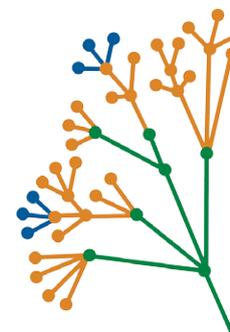
Key Words: Rural Development. Living Conditions Index. Territorial Dynamics.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo propõe-se apresentar os resultados de uma pesquisa mais ampla de 2010 a 2013 no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul e, com isso, problematizar alguns dos dilemas e dificuldades de se construir metodologias de análise e avaliação do desenvolvimento rural em sua perspectiva territorial. Esses resultados se expressam pelo Índice de Condições de Vida (ICV).

A própria perspectiva territorial, no caso das políticas públicas de desenvolvimento rural brasileiras, suscita observações no sentido de que, a delimitação dos territórios e sua caracterização não têm sido suficientes para compreender as suas dinâmicas, nem as potencialidades que poderiam favorecer o desenvolvimento endógeno. Ainda não se tem clareza dos fatores que podem favorecer a coesão social e territorial indicada como meta do desenvolvimento sustentável dos territórios (SCHNEIDER, PERAFÁN, CONTERATO, 2010).

Frente a isso, o ICV, ao buscar verificar a percepção dos indivíduos sobre suas condições de vida, captando elementos relativos aos fatores, às características e aos efeitos do desenvolvimento, se propõe a ser um instrumento (com outros aplicados nos territórios rurais) que contribua na compreensão das dinâmicas territoriais, bem como no auxílio à formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural. A construção do ICV seguiu a proposta teórica assentada na Abordagem das Capacitações de Sen (1999). Esta procura avaliar a capacidade de escolher, de realizar ações e de alcançar estados considerados desejáveis por uma determinada população, em um determinado universo empírico. No caso deste trabalho, a população residente em domicílios rurais no Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul.



O ICV expressa a qualidade de vida na percepção do indivíduo entrevistado. Qualidade esta, que não se mede pela posse de bens, nem pela qualidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos para utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade (SEN, 1999).

O ICV busca captar as condições de vida por meio de múltiplas dimensões: econômica, social, ambiental, político-institucional e cultural. Esse esforço é realizado em função de disseminadas críticas à insuficiência das análises unidimensionais, ou seja, aquelas em que o desenvolvimento é captado simplesmente por incrementos na repartição da riqueza produzida (PIB *per capita*), por exemplo.

O ICV é uma metodologia demandada pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, juntamente a um conjunto mais amplo de instrumentos de pesquisa²⁷, propõe acompanhar, avaliar e disponibilizar informações acerca dos territórios rurais.

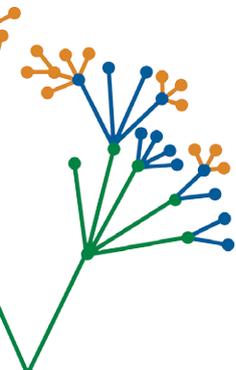
Assim sendo, o objetivo deste artigo consiste em abordar os referenciais teóricos que embasam a construção do Índice, apresentar os resultados obtidos com a pesquisa na Zona Sul do Rio Grande do Sul e, por fim, demonstrar que o instrumento capta diferentes dimensões das condições de vida da população rural, algumas, despercebidas por outros indicadores. Para tal, este artigo é estruturado em quatro seções, além desta introdução e das referências. Na segunda seção trata-se brevemente da emergência da perspectiva territorial do desenvolvimento rural. Em seguida, são abordados os elementos teórico-metodológicos que dão base à elaboração do ICV. Na quarta seção serão apresentadas as primeiras análises sobre o ICV do Território Rural Zona Sul e, por fim, são expostas as considerações finais e as referências.

2 DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL À ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA (ICV)

A introdução da perspectiva territorial na discussão dos processos de desenvolvimento rural é um fenômeno relativamente recente. Sua emergência está relacionada às mudanças mais gerais na forma de pensar, analisar, praticar e discutir a ruralidade, os territórios e os processos de desenvolvimento. A abordagem territorial representa a confluência de novas formas de refletir a ruralidade, de elaborar políticas, de implementar e experimentar práticas relacionadas ao território.

A abordagem territorial representa uma tentativa de superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços), bem como da dicotomia espacial entre o rural *versus* urbano ou o campo *versus*

²⁷ Foram levantadas informações sobre a identidade do território e a gestão dos Colegiados Territoriais, as capacidades institucionais dos municípios que compõem o território, além de um acompanhamento dos projetos territoriais concluídos.



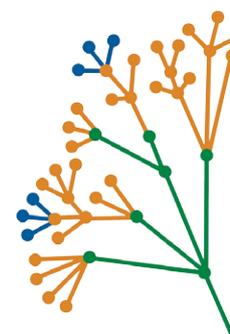
cidade. Nessa abordagem, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo enfoque na diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando sua reprodução social e econômica. Adotar tal perspectiva possibilita enxergar com maior clareza a diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios.

Sepúlveda (2008) argumenta que a abordagem territorial favorece e enfatiza a multidimensionalidade, a qual assume importância na medida em que permite a percepção da complexidade, diversidade e heterogeneidade dos processos de desenvolvimento. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural envolveria um processo de transformação da dinâmica de desenvolvimento por meio da distribuição ordenada das atividades produtivas em consonância com o potencial dos recursos naturais e humanos. Exige também que as políticas econômicas, sociais, ambientais e culturais, destinadas aos territórios, sejam mantidas e apoiadas em processos descentralizados e participativos.

Sumpsi (2007) destaca uma série de vantagens nas políticas de desenvolvimento com enfoque territorial, quais sejam: (a) fortalecimento da cultura participativa; (b) geração de capacidades locais para a concertação entre atores locais, públicos e privados; (c) aumento da autoestima da população local na medida em que se percebem enquanto protagonistas de seu futuro; (d) a tomada de consciência acerca da ideia de que o desenvolvimento também depende da população e não unicamente do Estado. Isso tende a gerar uma mudança de atitude e comportamento da população local, passando de uma atitude passiva para uma mais ativa e protagonista; (e) o reconhecimento de recursos locais ociosos e conhecimentos perdidos; (f) maior acesso à informação por parte da população local; (g) o processo de debate social que embasa este enfoque ajuda a criar uma visão coletiva da sociedade local sobre o futuro do território.

No caso europeu, lembra Sarraceno (2007), o programa LEADER exerceu um importante papel na adoção de políticas de recorte territorial e regional, tornando-se uma alternativa aos enfoques setoriais agrícolas. Desenhado para ser uma metodologia de ação temporária para testar a capacidade de reação das regiões frente às políticas de descentralização, o programa tornou-se referência entre os estudiosos do desenvolvimento rural que operam com a perspectiva territorial.

Na década de 1990, é criada uma metodologia de indicadores territoriais pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual teve projeção importante fora da Europa, vindo a influenciar estudiosos no Brasil (VEIGA, 2001; 2002) e em outros países da América Latina (GÓMEZ, 2001; PÉREZ, 2001; GIARRACA, 2001). Embora a metodologia da OCDE não tenha representado um avanço teórico propriamente dito, tornou-se importante enquanto crítica aos indicadores setoriais com os quais as instituições de pesquisa e os estudiosos estavam operando para definir o rural.



Propondo a perspectiva territorial para as políticas de desenvolvimento rural na América Latina, Schejtman e Berdegué (2003) argumentam que, ante a magnitude das mudanças nas sociedades rurais, não restam dúvidas de que os antigos enfoques do desenvolvimento rural tornam-se cada vez mais irrelevantes.

Já no Brasil, começa-se a destacar a importância da dimensão espacial do desenvolvimento, pela qual as habituais representações setoriais e escalares perdem importância. Isso decorre de sua incapacidade de lidar com as múltiplas escalas decorrentes das formas de gestão e exercício do poder, que passam a representar novos formatos institucionais no meio rural. Em razão disso, autores destacam que a perspectiva territorial representa um avanço em relação ao enfoque setorial, uma vez que é capaz de superar as rígidas e ultrapassadas escalas de gestão, poder e planejamento, que não mais correspondem ao contexto de ação do Estado, nem aos anseios dos atores da sociedade civil por participação nas ações de desenvolvimento.

Esse contexto influencia as ações territoriais do Estado brasileiro no âmbito do desenvolvimento rural. A implementação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2003, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é um exemplo, dentre outros, de como o Estado brasileiro vem dando sinais de seu interesse em superar o enfoque setorial que historicamente marca as políticas públicas.

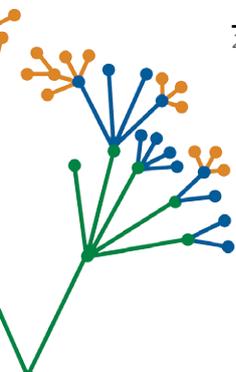
No âmbito da SDT/MDA é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), em 2003, seguido do Programa Territórios da Cidadania (PTC) no ano de 2008, sendo este decorrente da constatação de significativas desigualdades sócioeconômicas entre os territórios rurais.

Porém, apesar da abordagem inovadora, a dualidade entre território objeto e sujeito é uma das tensões enfrentadas pelos gestores dos programas territoriais (Pronat e PTC). Tentar ir além das demarcações físicas que limitam territórios mostra-se um desafio, uma vez que os limites apresentados outorgam um caráter estático ao território (SCHNEIDER; PERAFÁN; CONTERATO, 2010)

Desse modo, além de promover a participação e a descentralização da gestão dos processos de desenvolvimento rural, por meio das políticas territoriais, a SDT/MDA se propõe a melhor compreender as dinâmicas internas dos territórios rurais apoiados pelo Pronat e PTC. Para isso, a Secretaria articulou-se institucionalmente e operacionalmente com 27 universidades e 37 territórios rurais para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE)²⁸, estimulando o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos territórios por meio das Células de Acompanhamento e Informação (CAIs).

Com o propósito de acompanhar, avaliar e disponibilizar informações acerca das dinâmicas dos territórios rurais foi levantado pelas Células, entre outras atividades e ações, o Índice de Condições de Vida (ICV), sobre o qual tratar-se-á a seguir.

²⁸ O SGE pode ser acessado em <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>



3 O ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA (ICV) E SUAS BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

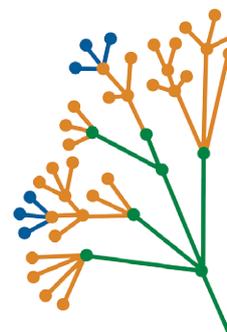
A proposta inicial do ICV – posteriormente adaptada pela equipe da SDT/MDA – foi elaborada por uma equipe de pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com contribuições da pesquisadora Ângela A. Kageyama. O Índice sucede uma primeira experiência da equipe do PGDR com o projeto de validação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e sua representação gráfica na forma de um biograma, conforme sugeridos em Sepúlveda (2003). O IDS, calculado com base em dados secundários, leva em consideração seis dimensões dos processos de desenvolvimento: a social, a demográfica, a político-institucional, a econômica, a ambiental e a cultural²⁹ e representa um instrumento de análise comparativa dos processos de desenvolvimento territorial.

Contudo, o IDS apresenta uma limitação, qual seja, depende da disponibilidade e da atualização dos dados secundários utilizados, a qual não necessariamente ocorre com a periodicidade necessária para o acompanhamento dos processos de desenvolvimento nos territórios. Diante disso, e na perspectiva de acompanhar mais diretamente as condições de vida nos territórios rurais, é demandado um indicador de resultados capaz de representar as mudanças percebidas no e pelo público-alvo das ações implementadas nos territórios.

O ICV também é um instrumento de análise comparativa. É baseado em dados primários, coletados por amostragem, por meio de questionários aplicados em domicílios rurais e permite a disponibilidade e atualização das informações com a frequência desejada.

Além da multidimensionalidade, metodologicamente, a proposta do ICV é baseada em três dimensões – ou instâncias – na perspectiva trazida por Kageyama (2008). A primeira se refere às condicionantes do desenvolvimento rural, na qual se procura identificar as diferentes bases territoriais sobre as quais se desenrola o processo de desenvolvimento rural. A segunda busca identificar as possíveis diferenças nas trajetórias do desenvolvimento e representa, portanto, as características do desenvolvimento rural. A terceira dimensão pressupõe os efeitos dos processos de desenvolvimento, admitindo que as características da base territorial diversa – ou seja, dos fatores – produzem resultados econômicos e sociais também diversos. A seguir, podem ser observadas as instâncias e indicadores do ICV:

²⁹ A esse respeito ver Waquil et al. (2007b) e Waquil et al. (2010).



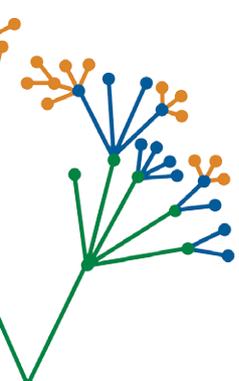
Quadro 1 – Instâncias e indicadores das condições de vida das famílias rurais

Fatores que favorecem o desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none">1. Mão de obra familiar em atividade dentro ou fora da unidade2. Área da unidade de produção familiar3. Escolaridade4. Condições da moradia5. Acesso a mercados6. Acesso a políticas públicas (Pronaf, Bolsa Família,...)7. Acesso a crédito e assistência técnica8. Presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural
Características do desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none">9. Renda familiar10. Produtividade do trabalho11. Produtividade da terra12. Diversificação da produção agrícola13. Pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar14. Uso e preservação dos recursos naturais: água15. Uso e preservação dos recursos naturais: solo16. Uso e preservação dos recursos naturais: vegetação nativa
Efeitos do desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none">17. Estar bem alimentado / nutrido18. Ter boa saúde19. Permanência dos membros da família na unidade de produção20. Percepção sobre as mudanças na situação econômica da família21. Percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade22. Participação social (cooperativas, associações)23. Participação política (eleições, conselhos, assembleias)24. Participação cultural (grupos de expressão cultural, outras atividades)

Fonte: SGE, 2011.

Essas instâncias estão alicerçadas teoricamente na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen (1999). Essa concepção remete a um processo que consiste na remoção das restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, um processo de alargamento das liberdades (SEN, 1999). Sendo assim, as instâncias acima relacionadas aproximam-se da abordagem das *capabilities* (capacitações), a qual propõe avaliar a capacidade – ou melhor, a liberdade – de escolha dos indivíduos, de realização de ações ou do alcance de estados considerados desejáveis. Nesse sentido, a capacidade de escolha estaria ligada à qualidade de vida das pessoas.

Por sua vez, a qualidade de vida remete aos recursos disponíveis, à capacidade efetiva de um grupo social para satisfazer suas necessidades e à redução das vulnerabilidades sociais, econômicas, político-culturais e ambientais. Nussbaum e Sen (1996) definem a qualidade de vida como a representação de combinações de coisas que uma pessoa é capaz (capacitações) de fazer ou ser e, as funcionalidades, que representam parte do estado de uma pessoa – as várias coisas que ela faz ou é (SEN, 2001).



Nussbaum e Sen (1996) mencionam que, mais do que saber sobre saúde, educação, recursos financeiros e outros indicadores, é preciso entender de que forma os indivíduos permitem-se imaginar, sentir emoções, relacionar-se com outras pessoas dentro e fora de seu contexto. O que os autores enfatizam é a necessidade não só de critérios objetivos, mas também dos subjetivos, que permitam compreender o que as pessoas podem ser e fazer nas suas vidas – suas capacitações e funcionamentos.

Ao relacionar bem-estar e desenvolvimento, Sen afirma que o “[...] padrão ou a qualidade de vida não se mede pela posse de um conjunto de bens, nem pela qualidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos para utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade” (KAGEYAMA, 2008, p.54).

Para tal, torna-se importante, segundo Sen, distinguir o que seria um meio e um fim nos processos de desenvolvimento. Para o autor, isso é fundamental para evitar confusões entre crescimento e desenvolvimento. Nessa concepção, a renda, por exemplo, embora necessária ao desenvolvimento, é um meio e não um fim. Ademais, o bem-estar da sociedade depende de como a renda é utilizada, e não apenas do seu nível (KAGEYAMA, 2008).

Para fazer essa distinção entre meios e fins, Sen explicita sua proposta com base nos conceitos de *entitlements* (intitamentos) e (funcionamentos). Os intitamentos representam o conjunto de combinações de bens ou mercadorias que cada pessoa pode ou está apta a possuir. Os alimentos, por exemplo, seriam os mais básicos. Os intitamentos representam, portanto, os meios para atingir determinados fins, as condições para a realização de escolhas, sendo estabelecidos por ordenamentos legais, políticos e econômicos (KAGEYAMA, 2008; WAQUIL *et al.*, 2007a).

Os funcionamentos, por sua vez, remetem às realizações, às reais oportunidades de escolha acerca de possíveis estilos de vida. Reportando-se a Clark (2005), Kageyama (2008) reforça que, apesar de serem aspectos importantes da existência humana, a opulência e a utilidade não conseguem representar adequadamente o bem-estar humano. Ou seja, o indivíduo necessita ter a capacidade de realizar um funcionamento (*capability to function*). A capacidade representa, portanto, a combinação de funcionamentos que um indivíduo pode realizar, refletindo a liberdade da pessoa para levar determinado tipo de vida ou outro (SEN, 2001).

Com base no mencionado, a relação entre as instâncias apontadas por Kageyama (2008) e a abordagem de Sen (1999, 2001) pode ser compreendida como consta na figura a seguir:

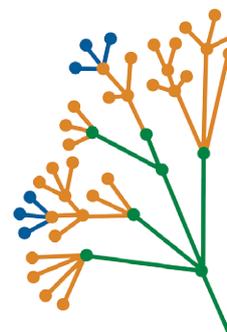




Figura 1 – Elementos teórico-metodológicos que embasam o ICV

Fonte: SGE, 2011.

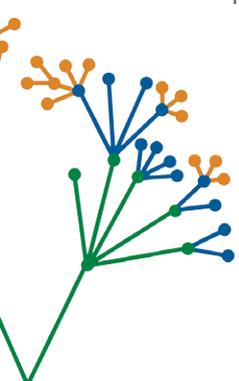
Ou seja, a primeira instância, que se refere aos fatores que condicionam o desenvolvimento, está ligada aos elementos constitutivos, aos recursos, às condições para a realização das escolhas. Enfim, essa primeira instância está ligada aos intitulentos. Já a segunda instância, que se refere às características do desenvolvimento, pode ser relacionada aos elementos de conversão dos meios em fins, dos intitulentos em capacitações e funcionamentos. Por fim, a terceira instância, correspondente aos efeitos econômicos e sociais (sendo possível incluir outras dimensões, como política, cultural e ambiental), está ligada às capacitações e funcionamentos, mais especificamente às realizações das pessoas ou das famílias (WAQUIL *et al.*, 2007a).

Assim sendo, a partir do ICV procura-se identificar como as famílias percebem (1) os fatores, os recursos ou os acessos que condicionam o desenvolvimento (intitulentos); (2) as características do desenvolvimento que se referem aos elementos de conversão e, por fim, (3) os efeitos ou as realizações (funcionamentos e capacitações) em dimensões multivariadas: econômica, social, ambiental político-institucional e cultural (WAQUIL *et al.*, 2007a) do desenvolvimento rural.

Ademais, considerando que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural pretende a construção de soluções para os problemas por meio do diálogo entre indivíduos do território e poder público, entende-se que a percepção é um elemento a ser considerado no âmbito do planejamento das políticas territoriais. Para tal, o ICV se propõe a apreender a percepção dos indivíduos sobre suas condições de vida. A seguir, são apresentados elementos acerca da percepção de modo a evidenciar sua contribuição para a compreensão das dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural.

3.1 A PERCEPÇÃO COMO REFERÊNCIA PARA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE VIDA

Segundo Merleau-Ponty (2006) a percepção faz parte da compreensão dos fenômenos do mundo. É a capacidade própria do homem de entender partes do mundo exterior, baseando-se em suas experiências. Não se trata de análises,



mas uma característica que mostra como o mundo é e fornece informações para sua apreciação. Representa-se nas opiniões, atitudes e em todas as esferas da vida de uma pessoa (MERLEAU-PONTY, 2006).

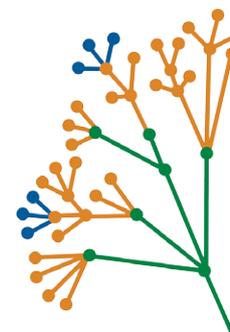
A percepção acontece em um momento de pausa em que, inconscientemente, se observa um ponto ou local, estando absorvido por ele, compreendendo-o. Conforme Merleau-Ponty (2006), o processo perceptivo acontece naturalmente sem que se tenha necessariamente uma consciência do ato de perceber. Isso quer dizer que, quando se está percebendo, como, por exemplo, uma mesa sobre a qual se escreve, a percepção envolve o escritor de tal maneira que este não se percebe percebendo-a. Quando ocorre o ato da percepção, é de tal forma imperceptível que, ao tentar percebê-lo, a interpretação ocorre sobre algumas sensações e não mais sobre a mesa. Segundo o autor, é por meio de exercícios de percepção naturais que se aprende o mundo.

Desse modo, o ato perceptivo é a capacidade de dar sentido aos objetos e às situações que se visualiza e se experimenta (MERLEAU-PONTY, 2006). O sentido que há em um conjunto de dados, interpretado por meio do ato perceptivo, constitui-se em uma identificação e compreensão do corpo, localizado no mundo, dos dados presentes neste mundo (CHAUÍ, 2004). Esses dados que possuem um sentido em si mesmos podem ser interpretados por cada pessoa de diferentes maneiras. Essa maneira particular de percepção existe porque cada pessoa vivenciou uma gama de experiências distintas durante sua vida (MERLEAU-PONTY, 2006).

As diferentes experiências estão ligadas à trajetória de vida, à cultura, ao local de residência, ao contexto social a que o indivíduo está inserido e determinam um formato particular de interpretação em cada pessoa. Desse modo, as distintas experiências conformam uma maneira de perceber diferente (BASTIAN, 2010). A percepção é uma constante na vida das pessoas, pois, segundo Gibson (1950), o sujeito pode perceber constantemente o mundo e a ele atribuir novas acepções e valores.

Considerando o exposto, observa-se que a percepção dá acesso ao que é tido como verdade para a pessoa, constituindo-se na fundamentação em que os atos se destacam assim como pressuposta por eles. As diferentes experiências por que passa a pessoa e o ambiente cultural no qual está inserida fundamentam suas atitudes, valores e interesses.

Ademais, as experiências contextualizadas em um meio social proporcionam diferentes visões de mundo. Assim, a percepção está na base da compreensão, fornecendo também os substratos para os valores e visões de mundo (TUAN, 1980). Está presente em todas as experiências humanas envolvendo a vida social, como a moral e os costumes, e a forma como uma determinada sociedade dá sentido ao mundo e seu entorno, possibilitando orientação no campo das ações cotidianas e técnicas (MERLEAU-PONTY, 2006).



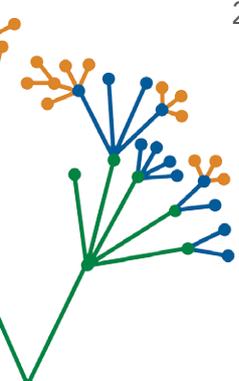
A orientação em um espaço se dá a partir das percepções que foram obtidas no momento em que foi experimentado. A experiência possibilita também que se possa fazer uma descrição do espaço que circunda uma pessoa. A descrição do espaço circundante de uma pessoa demonstra quais são suas percepções sobre este e aponta as ações permitidas (BASTIAN, 2010).

A percepção está na base da construção dos elementos da visão de mundo de cada indivíduo. Por meio desses elementos o indivíduo orienta suas ações e decisões. Sob esse aspecto, pode-se estabelecer uma relação entre a abordagem das percepções e a teoria da tomada de decisão de Herbert Simon (1978, 1979) e Ruth Gasson (1973), esta última enfatizando as decisões tomadas pela população rural.

Para Simon (1978), o agente econômico não é um maximizador. Procura encontrar objetivos satisfatórios, optando por alternativas que estejam em concordância com determinados critérios. Sendo que a alternativa ou as alternativas escolhidas podem não ser as melhores opções em termos econômicos. A racionalidade é assim, limitada e satisfatória. Ou seja, o decisor otimiza quando escolhe uma alternativa que é a melhor de acordo com critérios sustentados por sua visão de mundo e que permitem comparar as alternativas entre si. O decisor satisfaz-se quando escolhe uma alternativa que atende ou excede um conjunto de critérios mínimos de aceitabilidade. Dessa forma, o autor deixa evidente que o comportamento humano, não raro tido como irracional, orienta-se por caminhos que levam à satisfação, o que não necessariamente vai ao encontro da ideia de maximização (RAMBO, MACHADO, 2009).

No intuito de compreender a tomada de decisão no âmbito rural, Gasson (1973) realizou uma pesquisa com agricultores do Reino Unido e constatou a existência de quatro categorias ou orientações influentes na tomada de decisão, as quais denominou como instrumental, social, expressiva e intrínseca.

Nos agricultores com orientação instrumental encontrou, predominantemente, atitudes referentes à maximização e obtenção de benefícios, expansão do negócio e a condições agradáveis de trabalho. Naqueles com orientação social, as atitudes voltam-se ao prestígio social, à relação com a comunidade agrária, à manutenção e continuidade da tradição familiar, bem como o trabalho com os membros familiares, além do estabelecimento de boas relações com os trabalhadores. Os produtores com orientação expressiva pautam seus valores em questões como a satisfação em sentir-se proprietário, em trabalhar na própria exploração, em exercer aptidões especiais, na possibilidade de ser criativo no trabalho e estabelecer um calendário e horário próprios. Por fim, para aqueles com orientação intrínseca são importantes a satisfação com o trabalho agrícola, com o trabalho ao ar livre, a valorização do trabalho duro e a considerável independência na tomada de decisões. Observa-se, assim, que o estudo realizado por Ruth Gasson deixa evidente os múltiplos objetivos e racionalidades que permeiam as ações e a tomada de decisão na agricultura (RAMBO, MACHADO, 2009).



Para Gasson (1973) as formas de produção e a gestão dos estabelecimentos rurais são determinadas pelos valores e metas do produtor. O processo de decisão abrange o modo de vida, as experiências passadas e suas relações com o meio interno e externo da propriedade rural. É uma perspectiva com caráter holístico, uma vez que considera as razões e motivações das inter-relações no processo decisório (ANDRADE, 2010).

Essas razões e motivações resultam das diferentes percepções dos atores acerca do espaço de vida experimentado. Ou seja, a percepção fundamenta as decisões, atitudes e posturas dos agricultores. Entende-se, dessa forma, que é fundamental apreender suas percepções para compreender as dinâmicas territoriais. Isso possibilita, da mesma forma, a elaboração de políticas de desenvolvimento rural que vão ao encontro das expectativas e demandas da população rural, e contribuindo para que ela tenha a liberdade de levar a vida que deseja (SEN, 1999; 2001), assumindo maior protagonismo nos processos de desenvolvimento.

Expostos os elementos teórico-metodológicos que sustentam o ICV, a seguir serão apresentados os resultados relacionados com esse Índice que foram obtidos a partir da geração de dados no Território Zona Sul do Rio Grande do Sul.

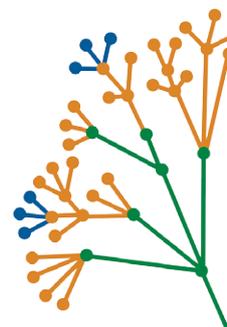
4 O ICV NO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Os questionários referentes ao ICV no Território Zona Sul foram aplicados entre os meses de outubro e dezembro de 2010. As entrevistas foram realizadas com famílias em 280 domicílios rurais de dez setores censitários³⁰ distribuídos em nove municípios³¹ do território. Foram aplicadas 28 entrevistas em cada setor. Tanto os municípios quanto os setores censitários foram selecionados por amostra aleatória, sorteados pela própria SDT, permitindo a representatividade territorial. Já as famílias entrevistadas foram selecionadas dividindo-se o número total de domicílios rurais de cada setor pelo número de entrevistas por setor (28). O resultado indicou o intervalo espacial da amostra, evitando realizar entrevistas em domicílios contíguos.

Cabe mencionar que o questionário do ICV é de simples operacionalização e de fácil compreensão. As respostas do questionário são claramente subjetivas, expressando as percepções – tal como abordado na seção anterior – dos indivíduos ou das famílias sobre cada indicador utilizado. Por isso, não há perguntas quantitativas, mas, sim, de caráter qualitativo. Por exemplo, em vez de se perguntar o valor da renda familiar, perguntou-se se a renda é suficiente para viver.

³⁰ Os setores censitários são unidades territoriais definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) obedecendo a critérios de operacionalização da coleta de dados. É a área de trabalho dos recenseadores. Neste trabalho, os dez setores censitários pesquisados localizam-se na zona rural dos municípios.

³¹ Os municípios foram: Aceguá, Canguçu, Cerrito, Hulha Negra, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul.



Em vez de perguntar qual a produtividade da terra perguntou-se se a produtividade está boa.

O instrumento envolve um número relativamente pequeno de questões em cada uma das três instâncias acima apresentadas. Totaliza 24 perguntas e seu tempo de aplicação raramente ultrapassa os 15 minutos. As percepções dos entrevistados são mensuradas em escalas do tipo Likert, com valores indo de 1 (pior) a 5 (melhor).

Quanto ao Território Zona Sul, importa salientar que este se localiza no extremo sul do Brasil, sendo formado por 25 municípios (Figura 2).

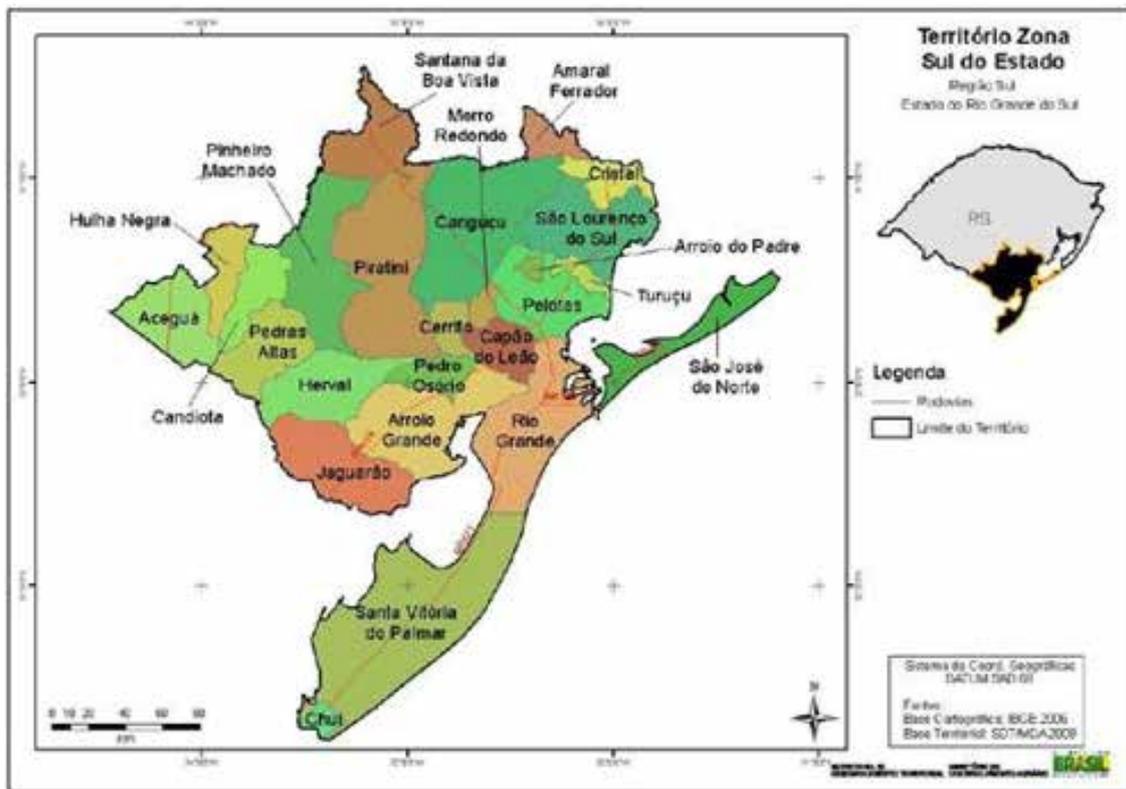
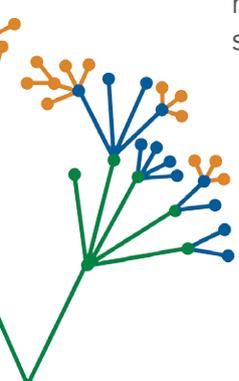


Figura 1 – Localização do Território Rural Zona Sul do RS.

Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT), 2012.

Sua população total, no ano de 2010, correspondeu a 864.343 habitantes. Desse total, 82,44% representam a população urbana, sendo a rural de 17,56%. O PIB do território somou no ano de 2008, segundo o IBGE, cerca de R\$ 10.674.245,00, o que representou 8,61% no PIB estadual. Desse montante, o setor de serviços foi responsável por 59,72%, seguido pela indústria com 26,91% e agropecuária com 13,36%.

Ao observarmos a trajetória histórica da Zona Sul, a partir de diferentes documentos e bibliografias, bem como da realização deste projeto, é possível observar a existência de quatro categorias sociais: a primeira delas são os grandes



proprietários remanescentes das sesmarias que atualmente formam estâncias de produção pecuária ou realizam o cultivo de arroz irrigado, quando suas terras estão em áreas de várzea. A segunda categoria, quantitativamente a mais importante, é formada por três subgrupos, embora todos eles sejam unidades familiares. Os agricultores familiares, que se instalaram mediante processos de colonização com imigrantes pomeranos e franceses; os pecuaristas familiares, que ocupam a região conhecida como Escudo Sul-rio-grandense e os assentados dos programas de reforma agrária. A terceira categoria é formada pelos núcleos de remanescentes de quilombolas. O quarto grupo é formado pelos pescadores artesanais, que se situam em toda a região costeira da Laguna dos Patos e da Lagoa Mirim.

A seguir é possível verificar a representação gráfica (biograma) e as instâncias consideradas no ICV do Território Zona Sul.

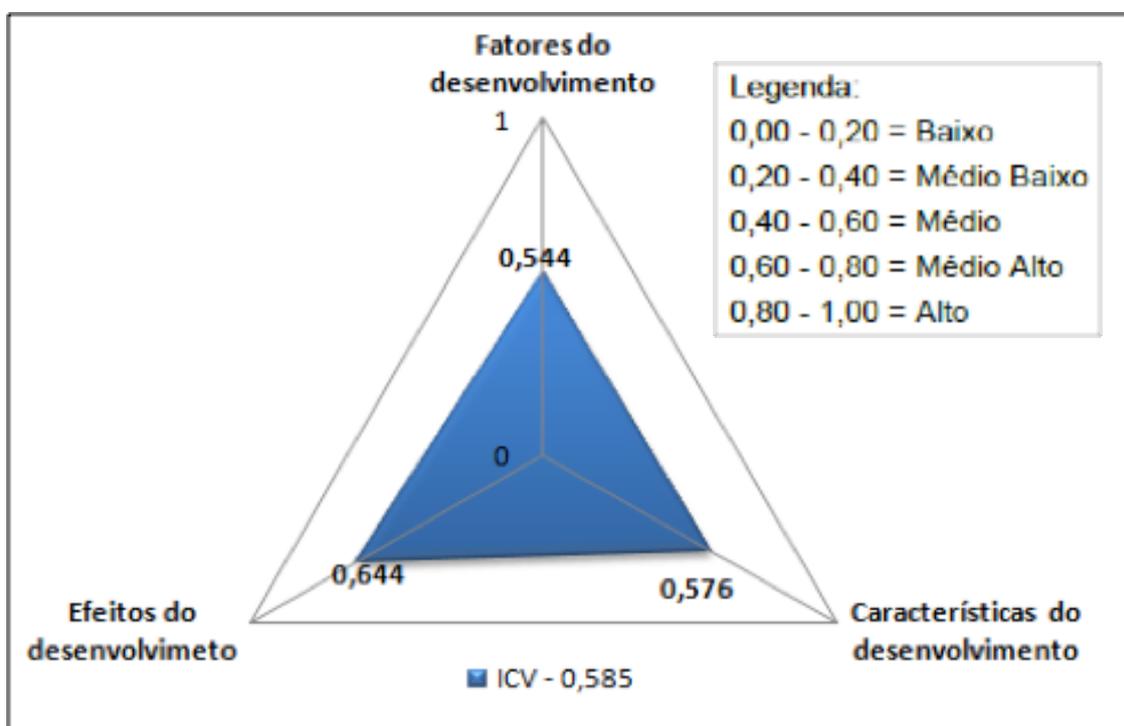
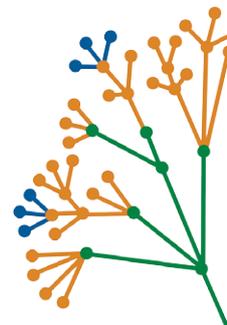


Figura 2 – Biograma representativo do ICV do Território Rural Zona Sul do RS.

Fonte: SGE/CAI Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Como se pode observar, o ICV com índice de 0,585 corresponde a um nível médio de condições de vida, uma vez que, de uma escala de 0 (pior índice) a 1 (melhor índice) está localizado entre 0,40 e 0,60. Além do índice em si, é importante ressaltar que quanto maior a área do biograma e maior o equilíbrio entre as instâncias, maior tende a ser a qualidade de vida. Embora de nível médio, e por resultar da média das variáveis que o compõem, o ICV oculta a variação das percepções dos entrevistados, bem como a variação entre as instâncias.



Nesse sentido, a percepção dos entrevistados acerca dos efeitos – ou dos funcionamentos e capacitações – é melhor (0,644) em relação tanto às características – ou elementos de conversão – (0,576) quanto aos fatores – intitamentos (0,544). Isso indica, *a priori*, que não há uma correspondência direta entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento no sentido de que a existência de ativos e capitais aliados às liberdades individuais se traduz em mudanças significativas na percepção das condições de vida, embora essa percepção seja algo que varia substancialmente entre os indivíduos ou famílias.

Quanto aos indicadores referentes aos fatores – ativos ou capitais que as famílias detêm ou acessam – cinco deles estavam abaixo do ICV e outros cinco acima, como pode ser visualizado a seguir:

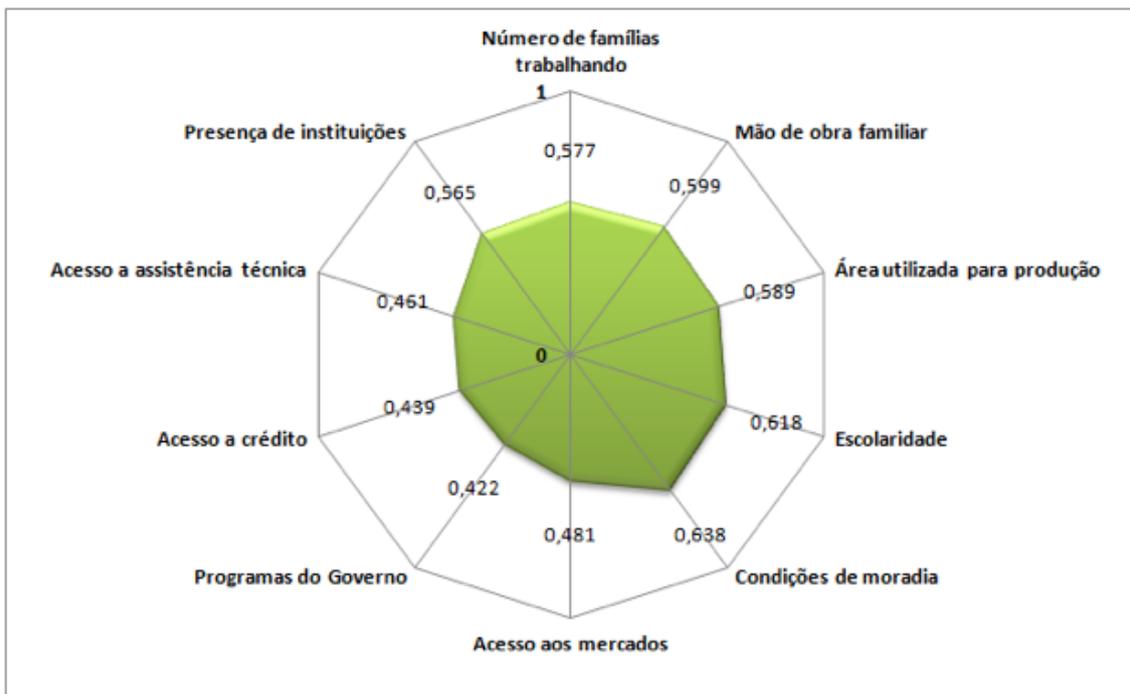
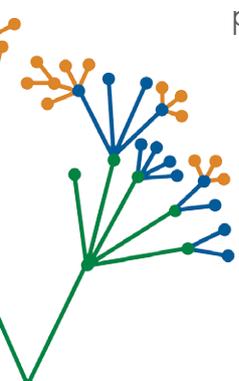


Figura 4 – Fatores do Desenvolvimento do território rural Zona Sul do RS.

Fonte: SGE/CAI Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

O indicador que atingiu melhor índice diz respeito às condições de moradia (0,638), seguida da escolaridade (0,618). Quanto à segunda, é importante destacar que os indivíduos, de modo geral, justificavam sua resposta com afirmações do tipo: “para o que fazemos aqui, o que estudamos, está bom”. Ou seja, mesmo que o grau de escolaridade de grande parte dos indivíduos seja o ensino fundamental incompleto, estes o consideram suficiente para o trabalho rural. Ao mesmo tempo, as famílias incentivam seus filhos a concluir a educação básica e inclusive o ensino superior, não raro, visando ao mercado de trabalho urbano. *A priori*, o resultado das condições de moradia pode ser atribuído a programas habitacionais rurais e a programas de expansão da energia elétrica.



Já os indicadores com piores resultados nesta instância referem-se às condições de acesso a programas de governo (0,422) – sendo este o pior índice de todos os indicadores que compõem o ICV; seguido das condições de acesso a crédito (0,439) e acesso à assistência técnica (0,461). Torna-se pertinente destacar que as críticas dos entrevistados não necessariamente são às políticas, ao crédito e à assistência em si, mas, sobretudo, às dificuldades em acessá-los.

Além disso, pela figura a seguir, observa-se que o número de famílias que acessaram o Bolsa Família, de 2006 a 2012, diminuiu nos municípios urbanos e aumentou nos municípios rurais.

É possível observar que os fatores que as famílias detêm são melhor percebidos se comparados àqueles que ainda necessitam acessar. Parece haver, nesse caso, uma restrição da liberdade de poder acessar ativos ou capitais. Sendo assim, pode-se sugerir que os ativos que as famílias já detêm contribuem para que as características – ou os elementos de conversão dos fatores em efeitos – e os próprios efeitos alcancem índices melhores que a instância fatores.

Quanto às características – aquilo que transforma os ativos em efeitos – das dez dimensões, três estão acima da média do ICV e cinco abaixo, como pode ser observado a seguir:

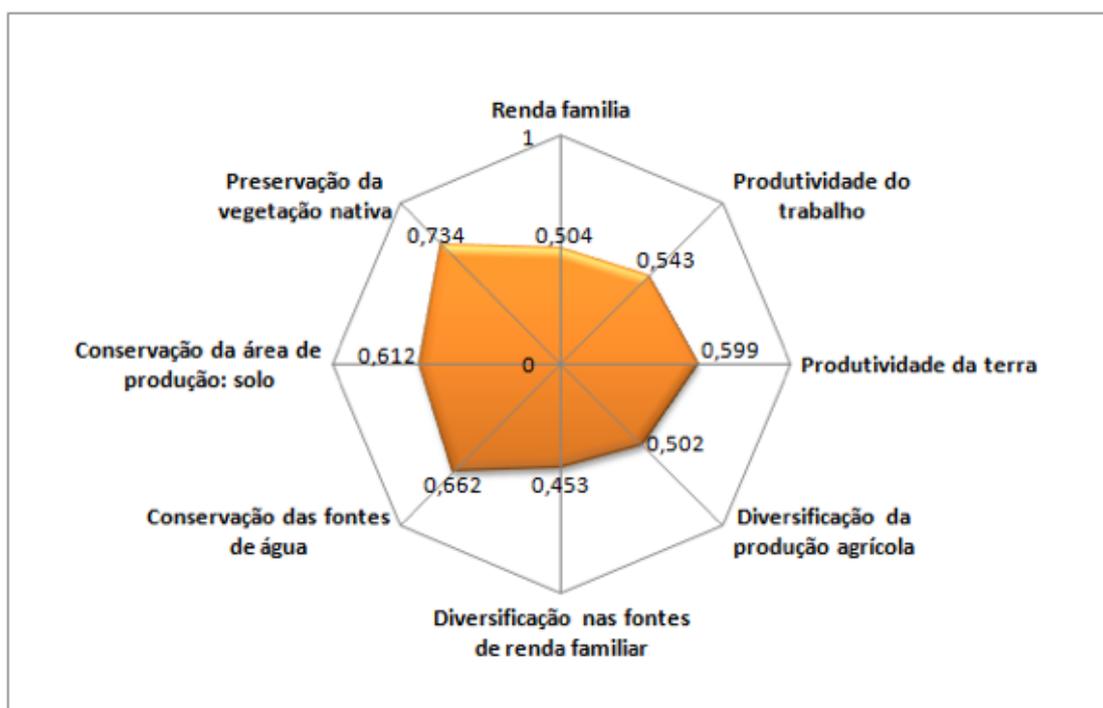
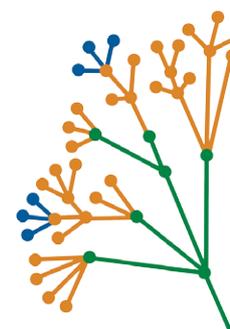


Figura 5 – Características do Desenvolvimento do Território Rural Zona Sul do RS.

Fonte: SGE/CAI Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul.



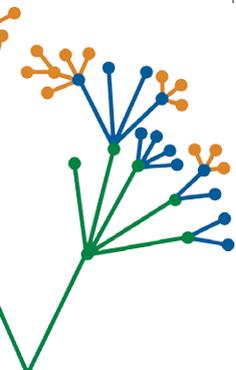
A dimensão mais elevada nesta instância refere-se à preservação da vegetação nativa (0,734). Nesse caso, observa-se uma realidade paradoxal. Enquanto os indivíduos percebem a preservação em num nível médio alto, a paisagem observada, em geral, destoa dessa percepção. Por exemplo, raramente visualiza-se mata ciliar adequada aos parâmetros do Código Florestal Brasileiro³² ou mesmo áreas de preservação permanente ou reservas legais averbadas. Neste sentido, cabe a pergunta: por que a percepção dos entrevistados destoa dos parâmetros legais? As respostas a essa questão podem passar por um provável desconhecimento por parte dos entrevistados acerca do novo Código Florestal e, em áreas de campo nativo, por uma percepção de que a sua manutenção representa um ambiente preservado. Análises acerca dessa questão podem orientar, por exemplo, a formulação e adequação de políticas ambientais.

Já o pior indicador nesta instância refere-se à diversificação das fontes de renda (0,453) atingindo um índice médio. Este parece ter correspondência com o indicador de diversificação da produção (0,502). Na medida em que há relativo consenso de que a diversificação, pluriatividade e multifuncionalidade da agricultura familiar contribuem para o desenvolvimento rural, essa percepção negativa sobre a diversificação da renda e da produção deve merecer atenção, em especial no que se refere ao planejamento das políticas territoriais. Identificar o que leva a baixos índices de diversificação também se torna fundamental.

Alguns elementos que podem estar contribuindo para a baixa diversificação na produção remetem à considerável distância em relação aos centros urbanos e, conseqüentemente, aos mercados; os solos de baixa fertilidade natural, a tradição histórica em torno de determinada prática produtiva, como a pecuária e a produção de tabaco, por exemplo; a integração agroindustrial, a dificuldade no acesso a políticas públicas, que poderiam incentivar essa diversificação, tal como o próprio ICV aponta. Entretanto, essas são hipóteses levantadas que merecem averiguação.

Por fim, quanto aos efeitos que os ativos geram sobre as condições de vida das famílias, embora tenha sido a instância com maior média, também foi a que apresentou maior desequilíbrio entre suas dimensões.

³² A esse respeito ver Novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.



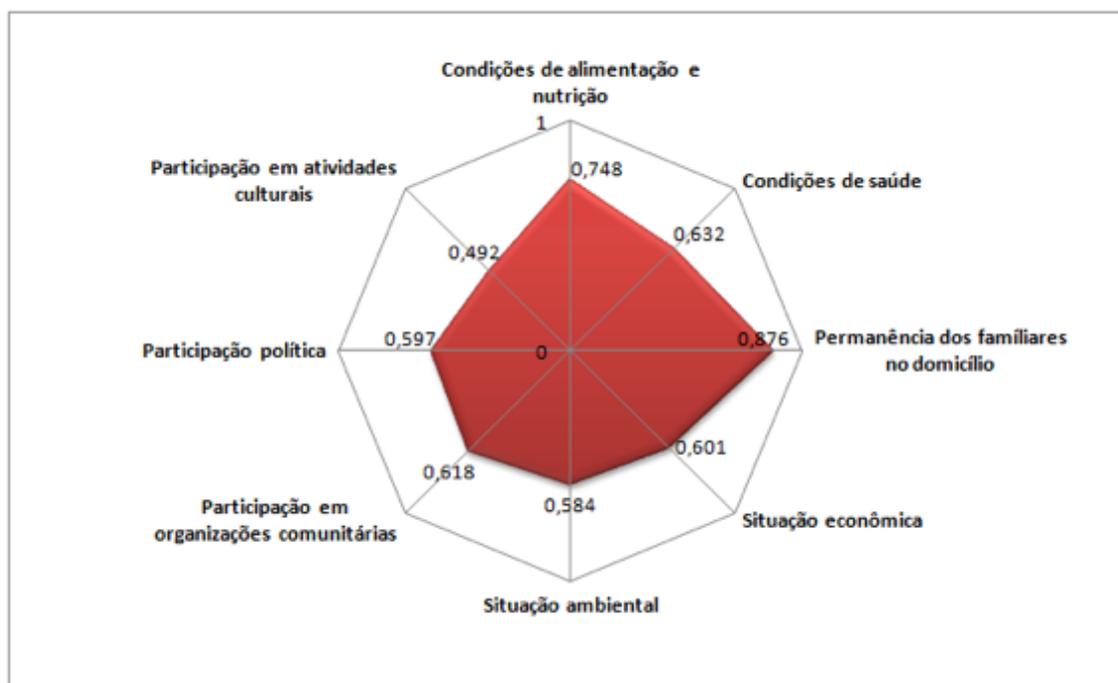


Figura 5 – Efeitos do Desenvolvimento do Território Rural Zona Sul do RS.

Fonte: SGE/CAI Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

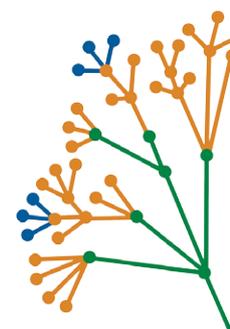
A dimensão com melhor índice nesta instância diz respeito à permanência dos familiares no domicílio (0,876), sendo a mais alta que compõe o ICV. O que se pôde observar em campo foi a presença significativa de aposentados rurais, a presença considerável de rendas não agrícolas³³, bem como a ausência e saída de jovens do campo³⁴.

Os entrevistados, em certa medida, parecem conceber a saída dos filhos em função do estudo, em função do casamento ou mesmo de um emprego nos centros urbanos como algo naturalizado, não percebendo essas práticas enquanto manifestações da necessidade de saída de integrantes das famílias em busca de qualificação (estudo) ou inserção no mercado de trabalho urbano. Nesses casos, mesmo que boa parte dos integrantes da família tenha migrado por alguma razão, isso não é percebido enquanto abandono do meio rural.

Já o índice mais baixo desta instância é representado pela participação em atividades culturais (0,492). Este somente não foi mais baixo porque alguns entrevistados não percebem como um problema o fato de não terem acesso a atividades culturais.

³³ Essas características, por vezes, impossibilitavam o enquadramento das famílias enquanto agricultores familiares ante os critérios da Lei N° 11.326 que estabelece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A esse respeito ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>.

³⁴ Sobre sucessão em propriedades de pecuária familiar, ver Matte, Spanevello e Andreatta (2015) e Matte et al. (2011).



No que se refere à situação econômica, quarto pior indicador da instância efeitos, é interessante observar a evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico³⁵ em sua dimensão renda (Idese – Renda). Os municípios essencialmente urbanos (população urbana de pelos menos 75%) estão em melhor posição em relação aos rurais. Essa melhor situação dos municípios urbanos demonstra indícios de distintas trajetórias nas condições de vida da população de um mesmo território, o que merece atenção dos formuladores de políticas públicas de desenvolvimento rural, conforme figura a seguir:

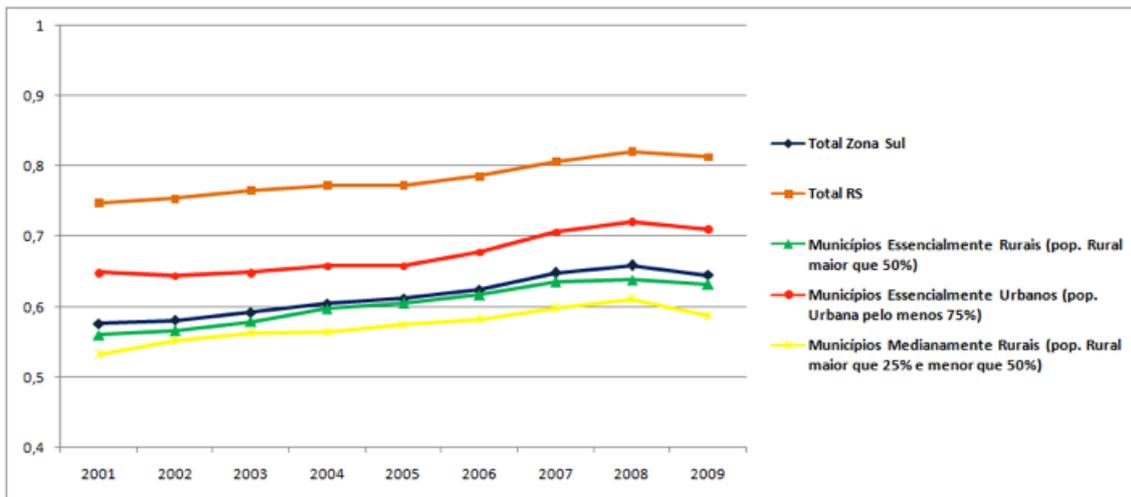


Figura 7 – Idese – Renda no Território Rural Zona Sul do RS

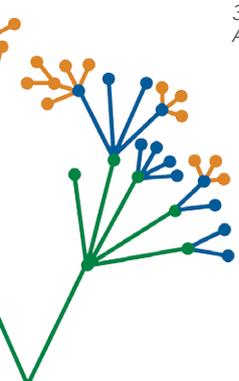
Fonte: Fundação de Economia e Estatística, 2012³⁶.

Ao mesmo tempo em que o Idese – Renda é inferior nos municípios rurais em relação aos urbanos, o acesso ao Programa Bolsa Família é maior nos rurais, sobretudo aqueles essencialmente rurais (população rural maior que 50%), em comparação aos essencialmente urbanos (Figura 8). Enquanto neste, o número de acessos diminui substancialmente ao longo dos anos, naqueles observa-se um aumento.

Importa, em estudos posteriores, procurar compreender o que explica essa diferença nas trajetórias dos municípios rurais e urbanos do território, mas isso pode ser um fator que ajuda a explicar a percepção mais positiva dos efeitos em relação às demais instâncias: mesmo a renda sendo inferior à urbana, o acesso a este programa de governo (Bolsa Família), que representa mais uma fonte de renda, influi positivamente sobre a percepção das condições de vida. Essa observação, por si só, já aponta para a importância das políticas públicas implementadas nos espaços rurais, embora demandem adequações.

³⁵ O Idese, elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) do RS, é um índice sintético, inspirado no IDH, que abrange um conjunto de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; saúde. Tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento dos municípios. A esse respeito ver: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php>.

³⁶ Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php?ano=2009#municipios>. Acesso em: 20 set. 2012.



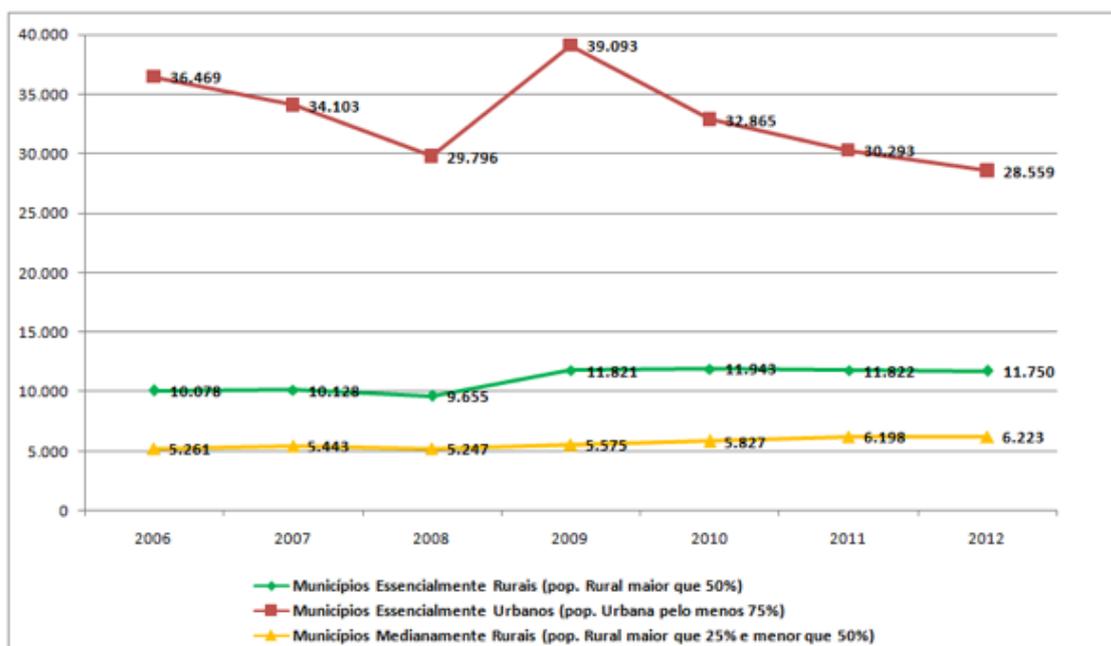


Figura 8 – Acessos ao Programa Bolsa Família no Território Rural Zona Sul do Estado do RS

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2012³⁷.

Outro dado interessante corresponde à comparação entre o ICV geral do território e o ICV por grupos, quais sejam: domicílios de agricultura familiar, domicílios com produção e domicílios sem produção, como consta na tabela abaixo:

Tabela 1 – ICV por grupos de entrevistados no Território Rural Zona Sul do RS.

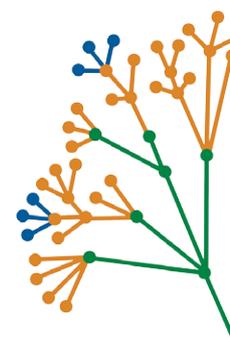
Instâncias \ ICV	ICV geral	ICV domicílios de agricultura familiar	ICV domicílios com produção	ICV domicílios sem produção
Fatores	0,544	0,539	0,544	_*
Características	0,576	0,571	0,576	_*
Efeitos	0,644	0,653	0,652	0,598

Fonte: SGE/CAI Território Zona Sul do RS.

* Nos domicílios sem produção foram levantados apenas os efeitos, uma vez que as perguntas sobre fatores e características não se aplicam a esta situação.

Pode-se observar que, enquanto os fatores e as características do grupo de agricultores familiares estão abaixo da média geral do ICV, os efeitos estão acima da referida média. Isso demonstra que os acessos ou os ativos dos agricultores familiares estão em piores condições dos entrevistados que residem

³⁷ Disponível em: <https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp>. Acesso em: 20 set. 2012.



em domicílios que não se enquadram como sendo da agricultura familiar. Por outro lado, os agricultores familiares percebem os efeitos de maneira mais significativa em relação ao universo pesquisado. Índícios para explicar tal resultado podem estar na própria natureza da agricultura familiar, não raro, caracterizada pela diversificação de seus meios de vida. *A priori*, ativos e capitais diversos, aliados às liberdades individuais, podem se expressar em uma diversidade de estratégias de reprodução social e econômica.

Comparando domicílios com e sem produção observa-se que os efeitos do desenvolvimento são melhores naqueles com produção, o que denota a importância das atividades rurais produtivas. Os domicílios sem produção correspondem tanto àqueles que usufruem do domicílio exclusivamente enquanto local de residência, tendo atividades produtivas fora do mesmo (na cidade, por exemplo), quanto aquelas famílias de aposentados rurais que permanecem nos domicílios.

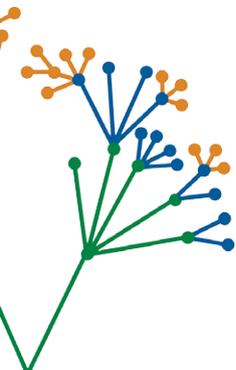
A análise das instâncias e suas variáveis, bem como a comparação entre grupos e a comparação com outros dados ou indicadores, permite o apontamento de desequilíbrios ou possíveis contradições entre instâncias, grupos ou mesmo na comparação entre territórios rurais. Dessa forma, o ICV representa uma ferramenta capaz de orientar a elaboração de ações e políticas de desenvolvimento rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na apresentação dos referenciais teórico-metodológicos e dos resultados do ICV da Zona Sul, buscou-se evidenciar como este instrumento pode auxiliar na gestão territorial do desenvolvimento rural por meio da apreensão das condições de vida da população rural. A proposta do ICV tem por mérito o fato de captar questões muitas vezes despercebidas às discussões e mesmo às ações de desenvolvimento rural.

Mesmo índices como o IDH, por serem pautados em dados secundários, não consideram as percepções do público-alvo das ações de desenvolvimento. Compreender como as pessoas percebem suas condições de vida, torna-se um elemento orientador importante na formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural. Essa importância se acentua, uma vez que o Estado considera que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas.

Ademais, para que uma política encontre aceitação de seu público-alvo esta deve ir ao encontro das demandas, carências e anseios desse público. E, parece ser neste ponto que o ICV pode trazer novos elementos para subsidiar a gestão territorial das políticas de desenvolvimento rural, uma vez que os indivíduos, orientam suas ações e decisões a partir de sua visão de mundo formada com base nas suas percepções. Além disso, o ICV aponta as instâncias de maior



carência e, dentro de cada instância, é possível observar os indicadores percebidos como em piores condições. Esses são elementos que podem auxiliar na avaliação, construção e reorientação das políticas de desenvolvimento rural.

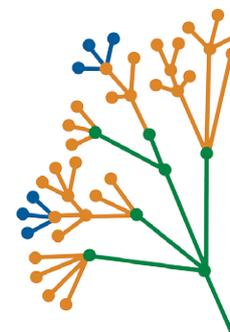
Quanto aos resultados do ICV, observou-se que não houve uma correspondência direta entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento. Isso pode decorrer da existência de ativos e capitais que, aliados às liberdades individuais, se expressam de formas distintas a partir da percepção dos indivíduos e das estratégias de reprodução social e econômica adotadas. A diversidade social, econômica, ambiental e cultural que marca o Território Zona Sul também parece contribuir para as diferentes percepções das famílias acerca de suas condições de vida.

Observando que os efeitos do desenvolvimento são melhores nos domicílios de agricultura familiar, mesmo os fatores e características tendo piores índices em relação aos demais grupos, levanta-se a possibilidade de que tal resultado decorra da diversidade de estratégias das quais os agricultores familiares se valem para garantir sua reprodução social e econômica. Além disso, o fato dos domicílios com produção terem melhores efeitos que aqueles sem produção, aponta para a importância das atividades rurais para o desenvolvimento rural, além da necessidade de ações de desenvolvimento adequadas à realidade dos domicílios sem produção.

Enfim, os resultados da primeira aplicação do instrumento do ICV demonstram que esta metodologia instrumentaliza a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen e possibilita captar uma diversidade de percepções em determinado momento, as quais podem ser comparadas com um momento posterior, a partir do qual torna-se possível buscar explicações para a complexidade e diversidade das realidades territoriais.

Diante de um contexto de retomada organizacional e política dos movimentos sociais, ante o reconhecimento político e institucional da dinâmica expressa nas políticas territoriais, perante um relativo consenso de que questões econômicas e técnico-produtivas são meios e não fins do desenvolvimento e, na medida em que o ICV é capaz de apreender as condições de vida a partir da percepção dos indivíduos ou famílias, este é capaz de contribuir para a compreensão das dinâmicas territoriais e, assim, orientar a formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural.

Isso se torna importante, sobretudo quando se considera que é necessário identificar e aprofundar o grau de construção ou reconstrução das identidades, bem como a construção de novas dinâmicas econômicas, políticas e institucionais nos territórios apoiados pela SDT, em um contexto no qual a abordagem territorial adotada pelo Estado brasileiro é de caráter instrumental e normativa, a qual entende o território como unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal (SCHNEIDER, PERAFÁN, CONTERATO, 2010; PERAFÁN, 2007; SCHNEIDER, TARTARUGA, 2004).



Ademais, novas investigações são demandadas para aprofundar a compreensão das razões que levam a não correspondência entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento. Estudos que apontem e analisem os elementos que levam a diferentes índices entre os grupos (agricultores familiares, domicílios com e sem produção) também auxiliarão a compreensão das dinâmicas territoriais. Análises que relacionem o ICV e suas instâncias com os resultados dos demais instrumentos que compõem a pesquisa nacional nos 37 territórios também tornam-se importantes. Relacionar, por exemplo, os resultados do ICV com os do Índice de Capacidades Institucionais e da Avaliação dos Projetos pode apontar em que medida as instituições e os projetos nos territórios contribuem para a melhoria das condições de vida e se vão ao encontro das instâncias e indicadores percebidos em piores condições.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. J. de. Os valores e as motivações no processo de tomada de decisão dos produtores rurais no município de Sant'Ana do Livramento/RS. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BASTIAN, L. Rural de Porto Alegre: percepções de moradores de municípios da região metropolitana. Porto Alegre. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

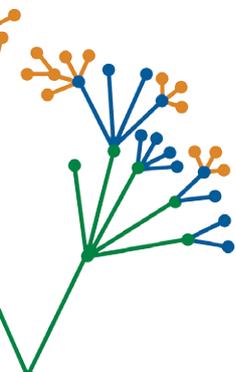
CHAUÍ, M. Convite à filosofia. 11ª ed. São Paulo: Ática, 2004.

GASSON, R. Goals and values of farmers. *Journal of Agricultural Economics*, 24 (3): 521-537. 1973.

GIARRACCA, N. ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? Colección Grupos de Trabajo de Clacso. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Clacso, Buenos Aires, 2001.

GIBSON, J. J. The perception of the visual world. Boston: Hought Mifflin, 1950.

GÓMEZ, S. Nueva ruralidad? Un aporte al debate. Rio de Janeiro, *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 17, p. 5–32, 2001.



KAGEYAMA, A. A. Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

MATTE, A. et al. Impasses na reprodução social da Pecuária Familiar. In: Congressos da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte, MG: SOBER, 2011.

MATTE, A.; SPANEVELLO, R. M.; ANDREATTA, T. Perspectivas de Sucessão em Propriedades de Pecuária Familiar no Município de Dom Pedrito – RS, Holos, Ano 31, v. 1, 144-159, 2015.

MERLEAU-PONTY, M. Fenomenologia da percepção. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. La Calidad de Vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

PERAFÁN, M. E. V. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. Brasília. 2007. Tese (Doutorado sobre as Américas) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

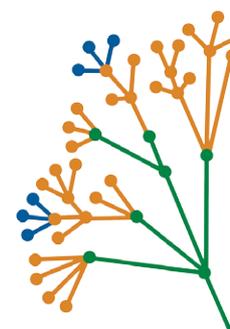
PÉREZ, E. Hacia una Nueva Visión de lo Rural. In: ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? Norma Giarracca (comp). Colección Grupos de Trabajo de Clacso. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Clacso, Buenos Aires, 2001.

RAMBO, A. G.; MACHADO, J. A. D. Tomada de Decisão em Questões Relativas ao Desenvolvimento Territorial: capital social, empoderamento e governança na agricultura familiar. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009, Porto Alegre. Anais..., 2009.

SARRACENO, E. Políticas rurales de la unión europea y proyectos territoriales de identidad cultural. Opera, n. 7, Colombia, p. 167-189, 2007.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo Territorial Rural. Documento de Trabajo, Rimisp, Santiago/Chile, 2003.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais.



Revista de Ciências Sociais, Campina Grande, v. 23, n. 1 e 2, p. 99-117, jan./dez. 2004.

SCHNEIDER, S.; PERAFÁN, M. V.; CONTERATO, M. A. Governance, Public Policies and Territorial Programmes in Brasil. International Conference La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales: un intercambio internacional. Roma: Nov/2010.

SEN, A. K. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEPÚLVEDA, S. Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: métodos para la planificación. San José, IICA, 2008.

SEPÚLVEDA, S. et al. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José: C. R.: IICA, 2003.

SGE. Sistema de Gestão Estratégica. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: Nov/2015.

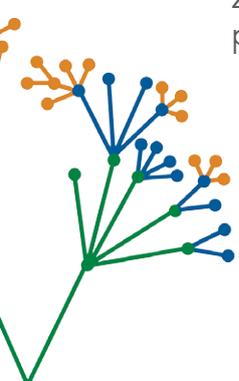
SIMON, H. Rationality as process and as product of thought. American Economic Review, v. 68, n. 2, 1978, p. 1-16.

_____. From substantive to procedural rationality. In: HAHN, F.; HOLLIS, M. (Ed.) Philosophy and economic theory. London: Oxford University, 1979.

SUMPSI, J. M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas: Alínea, 2007. p. 63-91.

TUAN, Y. F. Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. São Paulo: DIFEL, 1980.

VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento Territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico, 2001. Disponível em: <www.fea.usp.br/professores/zeli>. Acesso em: fev. 2006.

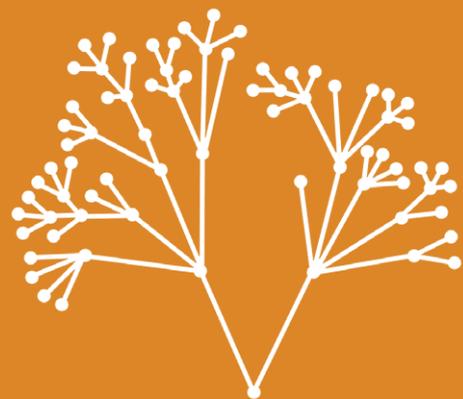


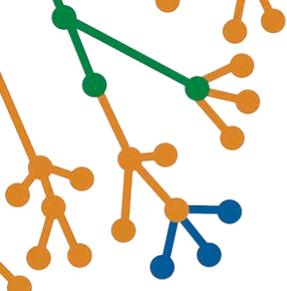
_____. A Face Territorial do Desenvolvimento. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

WAQUIL, P. D. et al. Proposição do Índice de Condições de Vida. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, SDT/MDA, 2007a. (Relatório de pesquisa).

_____. Para medir o desenvolvimento territorial rural: validação de uma proposta metodológica. In: XLV Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural. Anais... Londrina, PR: 2007b, p. 1-20.

_____. Avaliação de Desenvolvimento Territorial em Quatro Territórios Rurais no Brasil. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 104-127, jan./abr. 2010.





Sistema socio-ecológico comunidad- bosque de San Francisco de Loretoyacu (Puerto Nariño- Amazonas). Dinámicas que influyen los cambios en el sistema de gobernanza y su efecto en el uso del paisaje

The Socioecological System of the San Francisco de Loretoyacu Forest Community (Puerto Nariño- Amazonas). Landscape Dynamics Influencing Changes in the Governance System and its Impact on Landscape Use

Mitchel Nicolás Zuluaga Quintero*

* Investigador en Arasarí Conservación e Investigación/Colombia
mitchel.zuluaga@gmail.com

Recebido em 09.11. 2015
Aceito em 02.12.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMEN

El sistema socio-ecológico (SSE) "comunidad-bosque" de San Francisco de Loretoyacu, es gobernado por estructuras sociales formadas por actores agregados en dos grupos preponderantes, el del Cabildo Indígena de San Francisco y el de los funcionarios públicos que configuran el gobierno municipal y regional. Estos grupos interactúan entre sí y con los recursos de uso común (Bosque húmedo tropical), orientados por saberes y prácticas tradicionales durante el proceso de uso y administración. El ejercicio de estos saberes y prácticas está

directamente ligado al proceso de cambio y adaptación del sistema de gobernanza del SSE, cuya caracterización de los factores que inciden en el proceso de cambio de la estructura del SSE es un campo relativamente poco explorado en la literatura.

Por medio de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa, y a través de métodos participativos se encontró que la dinámica del sistema de gobernanza está influenciada por un conjunto de factores internos y externos, como la estructura jurídico-política de 1991, el recambio de actores y la creación de arreglos institucionales. Este proceso de cambio se ve reflejado en el uso del paisaje a través de la implementación de chagras, y en sistemas de extracción de productos maderables y no maderables.

Palabras clave: Redes sociales, arreglos institucionales, toma de decisiones, uso del paisaje, sistemas socio-ecológicos.

ABSTRACT

The socio-ecological system (SES) "community-forest" of San Francisco de Loretoyacu is governed by specific social structures formed by two main groups of aggregated actors: The Cabildo Indígena (indigenous council) of San Francisco and the public officers forming the municipal and regional government. These groups interact with each other and with the common use resources (tropical rainforest) guided by traditional knowledge and practices during the process of their administration and use. The practice of these knowledge is linked to the change and adaptation process of the governance of the SES whose characterization and influential factors in the change process is a relatively unexplored field in the literature. Quantitative, qualitative techniques and participative methods were applied. Main results suggests that the dynamic of governance is influenced by a set of internal and external factors such as the legal and political structure of 1991, the interaction of actors and new institutional arrangements. Change process is reflected in the landscape use across production systems and extraction systems of timber or not timber.

Key words: Social networks, institutional arrangements, decision-making, landscape use, socio-ecological systems.

1 INTRODUCCIÓN

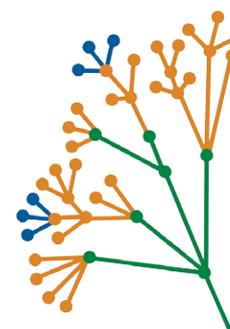
La región amazónica es considerada como una de las áreas silvestres de mayor extensión de bosques y una de las más ricas en biodiversidad (Ruiz et al., 2007). La extracción de recursos naturales se ha llevado a cabo de forma tradicional por parte de comunidades indígenas y, más recientemente por parte de actores

externos. La historia de la explotación de los servicios ecosistémicos ha llevado a considerar al Amazonas como un ecosistema de elevada importancia ecológica y cultural, protegida desde la década de 1980 por la Política Amazónica (Del Cairo, 2006), que permite el reconocimiento de saberes tradicionales y prácticas de uso y manejo de los recursos naturales por parte de grupos étnicos, de manera que se fortalecen los territorios ancestrales como áreas de propiedad colectiva (Palacios, 2012), sentando como precedente para el reconocimiento de grupos étnicos como actores socio-políticos activos en la nueva estructura jurídico-política de 1991 (Tobón, 2006).

La relación de las comunidades con diferentes espacios geográficos como el piedemonte andino, las zonas inundables y las tierras bajas de la amazonia, permiten identificar tres modelos principales de ocupación y uso del territorio: agricultura semi-intensiva de monocultivos, horticultura de tumba y quema con monocultivos o policultivos multi-estratificados, y finalmente extracción y recolección de flora y fauna (Correa, 1990; Fajardo, 1986; Pérez et al., 1999 en Pinilla, 2004). Estos modelos son el resultado de la interacción entre el sistema socio-cultural -comunidad indígena- y el sistema natural -bosque húmedo tropical-, que en contextos específicos conforman un SSE determinado (Berkes, 1999; Martín-López et al., 2012), configurado por un sistema de recursos -Bosque-, unidades de recursos -madera, fibras y productos agrícolas-, actores involucrados, y el sistema de gobernanza (McGinnis & Ostrom, 2012). Allí se recrean permanentemente saberes, prácticas y técnicas de extracción y aprovechamiento directamente ligadas al proceso de cambio y adaptación del sistema de gobernanza y del SSE como tal. El reconocimiento y caracterización de los factores que inciden en el proceso de cambio de la estructura del SSE es un campo relativamente poco explorado en la literatura (Ortiz-Guerrero, Ocampo-Díaz, Avendaño-Urbe & Ramos, 2014).

En general se reconoce que tanto la interacción entre los componentes culturales, políticos, económicos y ecológicos (Berkes, 1999; Ostrom, 2007; Resilience Alliance, 2010 en Farhad, 2012); el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural producto de la constitución de 1991 (Launay-Gama & González, 2010), y el mejoramiento de la oferta de servicios públicos como vivienda, salud y educación (Serje, 2003), se configuran como los tres factores principales en la dinámica de cambio asociada al SSE "comunidad-bosque", entendido como un sistema dinámico y adaptativo ligado a las dinámicas poblacionales, ecológicas y normativas. Estos factores provocan cambios en los arreglos institucionales relacionados con el uso de los recursos, por medio del mejoramiento de las prácticas productivas y extractivas (Ochoa, Wood & Zarate, 2006), y por la introducción de nuevos criterios de legitimidad política (Launay-Gama & González, 2010).

En este sentido, el concepto de gobernanza entendido como el proceso para la creación de políticas públicas, normas de comportamiento y reglas de juego por parte de actores de diferentes niveles y sectores (públicos, privados y mix-



tos) para la administración en el uso y manejo de los recursos naturales (Folke, Hahn, Olsson & Norberg, 2005; Hufty, 2009; Moore, Zhang & Triraganon, 2011; McGinnis & Ostrom, 2012), se torna fundamental para comprender el papel de los actores y de las redes sociales en la creación de arreglos institucionales para la toma de decisiones.

En este artículo se analizan los cambios en el sistema de gobernanza del SSE comunidad-bosque, su proceso de transformación y el efecto de estos cambios en el uso del paisaje, analizando las redes sociales, los arreglos institucionales y la estructura de toma de decisiones sobre sistemas productivos y extractivos indígenas de la etnia Tikuna en la comunidad de San Francisco de Loretoyacu -Amazonas, en dos momentos históricos diferentes, teniendo como punto de referencia el antes y el después de la Constitución de 1991.

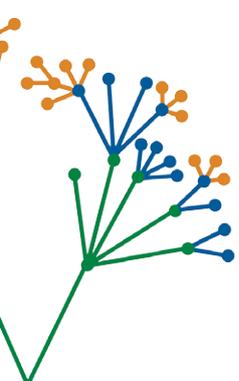
2 METODOLOGÍA

San Francisco de Loretoyacu es uno de los 22 pueblos indígenas conformados por las etnias Tikuna, Cocama y Yagua, pertenecientes al resguardo TICOYA, con jurisdicción en el municipio de Puerto Nariño. El resguardo tiene una extensión total de 1.406 km², de los cuales el 17% (298 km²) corresponden a reserva forestal (Ochoa et al., 2006).



Figura 1 – Ubicación del área de estudio.

Fuente: Modificado de imágenes de Google Earth.

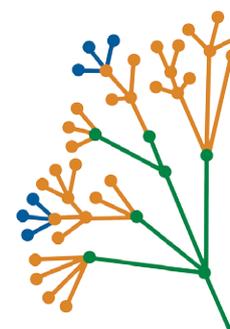


Durante los meses de junio a agosto de 2014, se llevaron a cabo encuestas para la caracterización general del SSE, el análisis y descripción del sistema de gobernanza y la caracterización de los sistemas productivos y extractivos. Se aplicaron a 28 mujeres y a 28 hombres de la comunidad, representantes de 56 diferentes grupos familiares, para una representatividad del 80% de las familias de San Francisco de Loretoyacu. Adicionalmente se adelantó una entrevista a un grupo focal y tres entrevistas semiestructuradas para el análisis de las prácticas de manejo y arreglos institucionales de los sistemas productivos y extractivos, y cinco talleres de trabajo con miembros de la comunidad, utilizando herramientas participativas como diagramas de flujos e intercambios, matriz de toma de decisiones y cartografía social. Estas herramientas permitieron analizar y describir las formas de relacionamiento a través de redes sociales, la estructura de toma de decisiones y la descripción del cambio en el uso del paisaje. A lo largo de todo el proceso se adelantó un ejercicio de observación participativa, para lo cual se asistió a diferentes talleres y reuniones realizadas en la comunidad y tres salidas de campo durante el período 2012 - 2013.

Por medio de un análisis descriptivo se trataron los datos obtenidos de las encuestas. Mientras que las entrevistas se analizaron por medio del software NVIVO 10 (QSR, 2013) para Windows, información triangulanda además con la información extraída del reglamento interno, el diario de campo con las anotaciones de la observación participativa y los resultados cualitativos de los talleres.

Para el análisis de redes sociales se establecieron tres conjuntos de actores, que corresponden a: 1. Actores del resguardo, (color verde), 2. Actores de la comunidad (color rojo), y 3. Actores externos (color azul); identificando los niveles correspondientes (local, regional y nacional). Los actores están representados por individuos, grupos y organizaciones. Por medio del software UCINET 6.531 (Borgatti, Everett & Freeman, 2002) se obtuvo el valor del indicador *Eigenvector*, que estima el nivel de prestigio de cada actor dentro de la red.

Por último, para el análisis del cambio en el uso del paisaje, se utilizaron los datos obtenidos de los talleres de cartografía social y se usaron fotografías aéreas del área de estudio, usando el software Kosmo 2.0.1., donde se consideraron variables de cobertura del bosque, chagras de zona alta, chagras de várzea y crecimiento del centro poblado.



3 RESULTADOS

3.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO COMUNIDAD-BOSQUE DE SAN FRANCISCO DE LORETOYACU.

En el SSE comunidad-bosque, existen dos subcomponentes (productivo y extractivo) influenciado por las dinámicas sociales, la cultura y el bosque húmedo tropical en el que se encuentra (Figura 2).

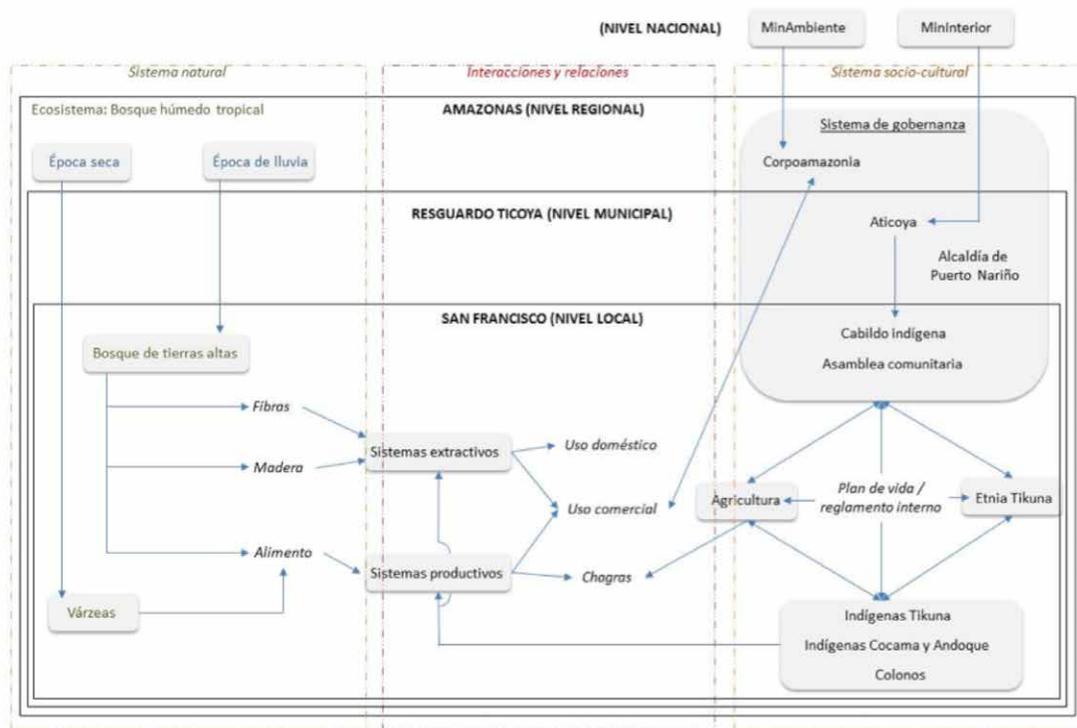
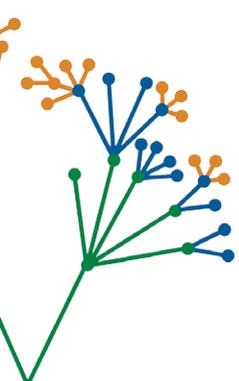


Figura 2 – Sistema socio-ecológico "Comunidad-bosque" de San Francisco.

Fuente: Elaboración basada en Martín-López et al., (2012)

3.1.1 Sub-sistema natural

Según la caracterización de Rudas-LI, (2007), se puede decir que la comunidad de San Francisco se caracteriza por poseer cobertura vegetal de bosques medios (dosel entre 10-25 m), y bosques aluviales. El paisaje geomorfológico incluye componentes de "altura" o tierra firme, así como áreas de várzea, caracterizadas por inundaciones periódicas ligadas al pulso hídrico de la región. Ambas condiciones son separadas por la falla de "Puerto Nariño-Leticia", que se encuentra en el lecho del río Loretoyacu y continúa río abajo por el Amazo-



nas (Ochoa, Wood & Zárate, 2006). Los suelos de esta zona son fuertemente ácidos, franco-arcillosos y ofrecen a las plantas pocos elementos nutritivos (Otero & Botero, 1997 en Ochoa et al., 2006). Sin embargo, el paisaje sostiene una diversa vegetación, con características de selva primaria, cuyas condiciones de cobertura y follaje otorgan protección al suelo y permiten la acumulación de materia orgánica.

3.1.2 Sub-Sistema socio-cultural

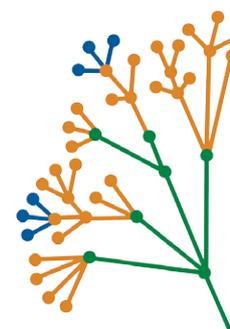
El resguardo TICOYA en el municipio de Puerto Nariño-Amazonas, fue creado bajo resolución 21 de 1990 y ampliado bajo resolución 24 de 2003, momento en el que se crea ATICOYA (Asociación de Autoridades Indígenas de TICOYA). En la comunidad de San Francisco predominan familias de la etnia Tikuna (91,07%), seguida por las etnias Cocama (5,35%), Andoque (1,78%) y familias de colonos (1,78%), quienes basan su economía en la producción agrícola y la pesca. El 14% de los habitantes no son nacidos en San Francisco, y en general provienen de comunidades cercanas como Puerto Esperanza, Villa Andrea, Puerto Nariño y Nazaret.

Parte de las dinámicas socio-ecológicas se describen por medio de los sistemas productivos (chagras) caracterizados por prácticas tradicionales establecidas para el manejo del territorio y la producción de alimentos; y por los sistemas extractivos, basados principalmente en la tala de árboles maderables para uso doméstico en gran medida y de acuerdo con las reglas establecidas para uso comercial.

3.1.3 Sub-Sistemas productivos: chagras

Existen dos tipos de chagra determinadas por las características geomorfológicas donde se encuentran, éstas corresponden a chagras de altura, situadas en las zonas de tierras altas, y chagras bajas, situadas en zonas de várzeas o tierras inundables y utilizadas solo en épocas secas. Las chagras están ubicadas en lotes familiares delimitados que han sido asignados por la comunidad. El 98% de las chagras son familiares, el resto corresponde a personas que viven solas y no trabajan para la manutención de un núcleo familiar.

Las chagras tienen como principal objetivo el aprovechamiento doméstico, basado en productos como plátano (*Musa sp*), yuca (*Manihot esculenta*), fariña (a base de yuca), arroz y frutales; Aunque la alimentación familiar está basada en la agricultura para autoconsumo, parte de los productos obtenidos de la chagra son comercializados a las familias vecinas en primer lugar, a pobladores de Puerto Nariño, y en menor proporción en Leticia.



- Chagras de zona alta.

Son sistemas de producción constante, caracterizados por la práctica tradicional de monocultivos (Yuca blanca y amarilla (*Manihot esculenta*)) y de policultivos, básicamente de frutas, alrededor de los cultivos de yuca. Las especies que se siembran principalmente son:

Plátano (*Musa spp*), piña (*Ananas comosus*), caimo (*Pouteria caimito*), caña de azúcar (*Saccharum officinarum*), copoazú (*Theobroma grandiflorum*), asaí (*Euterpe precatoria*), borojó (*Borojoa patinoi*), bellaco (*Himatanthus sucuuba*), marupá (*Simarouba amara*), anona (*Rollinia mucosa*), ñame (*Dioscorea alata*), pan del árbol (*Artocarpus altilis*), chontaduro (*Bactris gasipaes*), guanabana (*Annona muricata*), arazá (*Eugenia stipitata*), aguaje (*Mauritia flexuosa*), maíz (*Zea mais*), zapote (*Matisia cordata*), maní (*Arachis hypogaea*), chiclayo (*Cucurbita ficifolia*), flor de Jamaica (*Hibiscus sabdariffa*), acapú (*Minquartia guianensis*), frijol (*Phaseolus spp*), guama (*Inga spp*), granadilla (*Passiflora edulis*), cacao (*Theobroma cacao*), aguacate (*Persea americana*), canela (*Cinnamomum verum*) y batata (*Ipomoea batatas*).

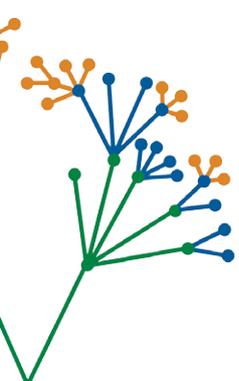
- Chagras de zona baja.

Son sistemas de producción estacionales caracterizados por la práctica tradicional de monocultivos de yuca blanca y amarilla (*Manihot esculenta*) y se caracterizan por ser utilizados únicamente en las épocas secas en zonas de várzeas a la orilla del río Loretoyacu, con cultivos que tienen un periodo de seis a ocho meses.

- Huertas o solares.

Aunque no hacen parte de los sistemas productivos como chagras, son espacios ubicados a los alrededores de las casas y son para uso doméstico. Estas se caracterizan por tener pequeños cultivos de plantas aromáticas, medicinales y pequeños frutales como:

Azafrán (*Diefferibachia humilis*), ají (*Capsicum sp*), cilantro (*Coriandrum sativum*), guayaba (*Psidium guajava*), lulo (*Solanum sp*), achiote (*Bixa orellana*), limón (*Citrus limon*), naranja (*Citrus aurantium*), uva (*Pouroma cecropifolia*), uvos (*Spondias mombin*), mango (*Mangifera indica*) y papaya (*Carica papaya*).



3.1.4 Sub-Sistemas extractivos: madera y fibras

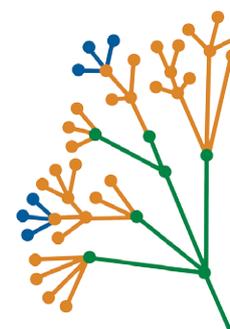
El 59% de las familias aprovechan arboles de especies maderables para uso doméstico cuyo fin es arreglo o construcción de sus viviendas, ello incluye maderas de cedro (*Cedrela odorata*), castaña (*Castanea sativa*), andiroba (*Carapa guianensis*), umarí (*Poraqueiba sericea*), quinilla (*Manilkara bidentata*) y sangretoro (*Virola sebifera*). Con respecto a la extracción de fibras, el 51% de las familias hacen alguna extracción de fibras de yanchama (*Poulsenia armata*) y chambira (*Astrocaryum chambira*), para la elaboración de artesanías para ceremonias especiales o para la venta. Además, extraen Tamshi (*Heteropsis* spp), hojas de yarina (*Myrciaria dubia*), chiringa-caucho (*Ficus elastica*), remocaspi (*Aspidosperma rigidum*), surba (*Couma macrocarpa*), caraná (*Lepidocaryum tenue*), shapaja (*Attalea phalerata*), pona (*Iryartea* spp), acapú (*Minquartia guianensis*), y tintes naturales provenientes del achiote (*Bixa orellana*), huito (*Genipa americana*), boré (*Colocasia esculenta*), ají (*Capsicum* spp) y marupá (*Simarouba amara*).

3.1.5 Sistema de gobernanza

La caracterización del sistema de gobernanza se centra en el análisis de los actores, las interacciones de estos y los niveles de poder, a través del análisis de las redes sociales, los arreglos institucionales formales e informales y toma de decisiones en dos momentos temporales diferentes.

3.1.5.1 Redes sociales

En la comunidad el 80.39% de las familias intercambian productos, esto conlleva a que se creen diversos tipos de relaciones entre actores que hacen parte de la red social. Durante el período 1985-1991 (Figura 3), la red vinculaba 13 actores, entre miembros de la comunidad y actores externos. En cuanto a los tipos de relaciones, se identifican relaciones multidimensionales, porque la naturaleza de los actores es diferente y las interacciones se dan en múltiples dimensiones, y en relación directa, presentando así un intercambio de conocimiento y de productos.



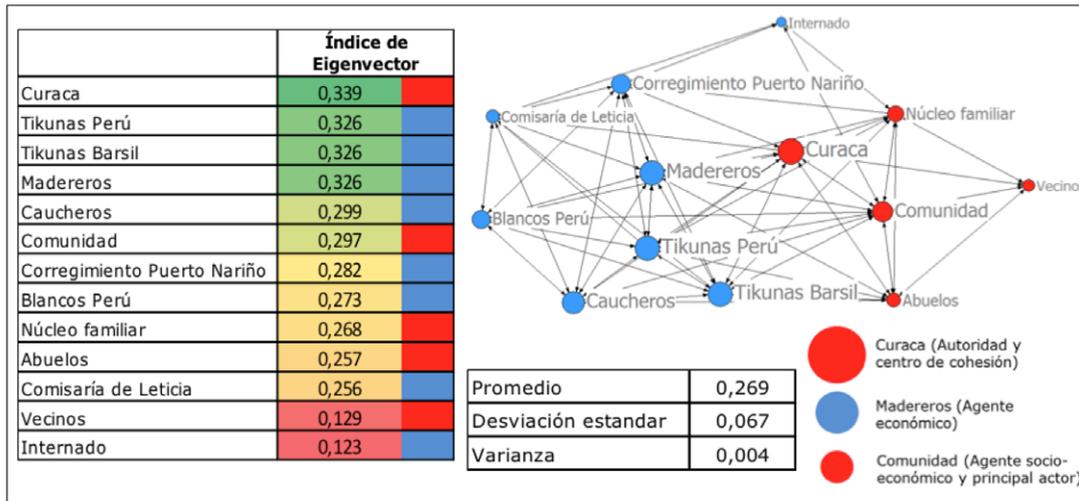


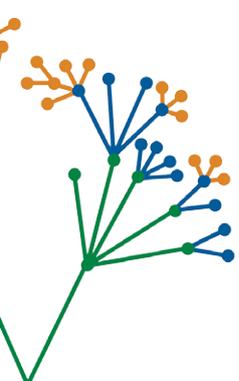
Figura 3 – Modelo de red social en torno a los sistemas productivos antes de 1991.

Fuente: Comunidad de San Francisco de Loretoyacu.

El actor con un mayor grado de Eigenvector antes de 1991 era el Curaca, quien era la figura de autoridad y centro de cohesión de San Francisco (Figura 3); este no tenía un control sobre las chagras porque eran de tipo familiar y la población era reducida, sin embargo, todos los actores involucrados debían comunicarse con él para obtener autorización de extraer madera y fibras. Por lo tanto, su relación más cercana era con madereros y caucheros, que a su vez estaban conectados a actores del gobierno. Así mismo, se relacionaba con actores externos como pobladores de la etnia Tikuna asentados en Perú y Brasil, quienes tenían una relación de parentesco con pobladores de San Francisco, con quienes se intercambia semillas.

Tanto caucheros como madereros son también agentes económicos importantes, que a su vez que solían contratar indígenas para la extracción de recursos naturales con el fin de surtir el comercio nacional e internacional. Por último, entre los actores con un mayor índice de Eigenvector, está la Comunidad de San Francisco, considerada como un agente socioeconómico a través de su relación con sus chagras y de la extracción de madera y fibras para uso doméstico.

En la red social correspondiente al año 2014 (Figura 4), se identificaron 34 actores, entre quienes hay actores de la comunidad, actores del resguardo y actores externos. Las relaciones se presentan también de tipo multidimensional, pero pasa a tener relaciones de tipo transitivas, en donde se presenta un intercambio de conocimiento, información y de productos.



3.1.5.2. Arreglos institucionales

San Francisco desde su asentamiento hasta el año 1991 no contaba con arreglos institucionales formales que regularan sus actividades agrícolas en las chagras y sus actividades extractivas en la obtención de madera para la construcción de sus casas y de fibras para la elaboración de vestuarios, herramientas o artesanías. Si bien no existía una autoridad que regulara desde un enfoque normativo y legislativo las actividades productivas, si existían arreglos institucionales informales, basados en el conocimiento tradicional de los abuelos y los curacas. Todos los habitantes podían poseer chagras de tipo familiar, en la que cada núcleo hacía uso del suelo de acuerdo a sus capacidades productivas. Se respetaban los límites imaginarios de cada área productiva, y ningún otro habitante o núcleo familiar podía sembrar en la chagra ajena, y al mismo tiempo se fomentaba el intercambio. El uso de árboles maderables, estaba determinado por la necesidad de construcción de viviendas y de herramientas como botes para la pesca; sin embargo, cabe resaltar que la extracción de madera era realizada principalmente por actores externos, sobre quienes no recaían normas a nivel regional para el control de la extracción de recursos naturales.

Para el año 2014, estas instituciones informales se mantienen vigentes, pero en el manejo de sus sistemas productivos se presentan cambios referentes al área de propiedad de cada familia, ahora denominado lote familiar, donde se establecen las chagras y tienen la posibilidad de ser heredadas. Se facilita el aprovechamiento de madera dentro de las chagras propias sin necesidad de pedir permiso a la asamblea comunitaria.

Los arreglos institucionales formales (Tabla 1) se presentan en varios niveles, desde instituciones locales formalizadas bajo la figura de reglamento interno, hasta instituciones internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, sus usos y costumbres. Para el año 2014, el 74.5% de las familias conoce las normas establecidas y el 89.2% dice acatar o cumplir estas normas.

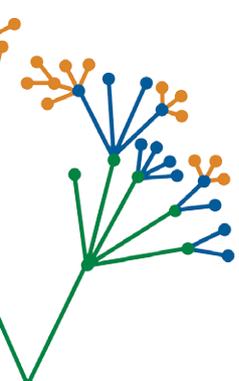


Tabla 1 – Instituciones formales actuales (2014)

Nivel	Establece	Norma		
Internacional	PIDCP ¹	Artículo 27	Territorio	
	OIT ²	Convenio 169		
Nacional	Constitución Política	Artículos 1, 7, 8, 13 y 63.		
		Artículos 171, 176, 329 y 330		
	Leyes y decretos	Ley 21 de 1991		
		Ley 160 de 1994 Decreto 1320 de 1998		
Regional	Corpoamazonia	Comercialización de madera		Sistemas productivos y extractivos
		Uso y conservación de recursos naturales		
De resguardo	Congreso Wone	Asuntos de recursos naturales		
		Leyes y normas del resguardo		
	Reglamento interno	Deber de la familia a sostener una chagra		
		Respetar límites imaginarios		
		Sanción por daños a la vegetación		
		Sanción por contaminación y deforestación del entorno ambiental		
Local	Asamblea comunitaria/Cabildo indígena	Sanción por venta de vida vegetal silvestre		
		Asuntos internos		
		Aprovechamiento de recursos naturales para uso comercial o doméstico		

¹PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ²OIT: Organización Internacional del Trabajo.

3.1.5.3 Toma de decisiones

En función de cómo los individuos humanos, las organizaciones, las tradiciones y las reglas interactúan en un SSE, se determina la forma en que se toman las decisiones (Martín-López et al., 2012) para el manejo de recursos naturales.

Antes de 1991, era en el Curaca en quien recaían la mayoría de decisiones referentes al manejo de las chagras, de él dependían las atenciones, sanciones y los correctivos (Tabla 2). El poder decisorio era únicamente compartido con los abuelos, a quienes les correspondía la labor de transmitir conocimientos sobre el uso del suelo, maderas y fibras.

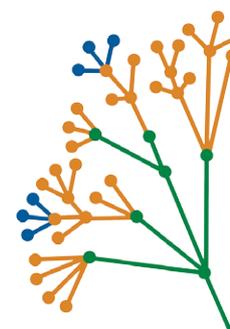


Tabla 2 – Nivel de decisión frente al manejo de los recursos naturales antes de 1991 reconocidos por la comunidad.

RECURSOS ACTORES/ NIVEL DE DECISIÓN	CHAGRA	MADERA	FIBRAS
Curaca	Asignación de terrenos familiares.		
	Toma de decisiones.		
	Respeto de límites familiares.		Ninguna decisión.
	Uso exclusivo por Tikunas.		
Abuelos	Enseñar a sembrar.	Uso de árboles maderables.	Enseñar su uso.
	Enseñar que la tierra es vida.		La chambira como herramienta para pescar.
	Enseñar su uso.	Enseñar uso maderable o medicinal.	Enseñar usos como costura, pesca, ropa.
	Enseñar cómo tratar la tierra y cuidarla.		Cantidad de extracción de acuerdo al uso.
Comunidad	No tomaban decisiones en grupo porque estaban dispersos sobre la ribera del río.		
Familia	Uso o lo que va a sembrar.	Extracción de uso doméstico.	Uso para artesanías y herramientas.

Fuente: Entrevista a grupo focal y entrevistas individuales semiestructuradas.

Para el año 2014 (Tabla 3), aumenta el número de actores tanto internos como externos que pueden llegar a tomar decisiones en cuanto al uso de las chagras, madera y fibras. Los actores que presentan un mayor poder de decisión son ATICOYA, núcleo familiar y cabildo indígena.

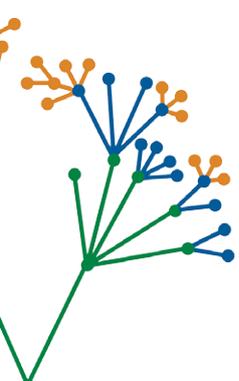


Tabla 3 – Nivel de decisión frente al manejo de los recursos naturales 2014 reconocidos por la comunidad.

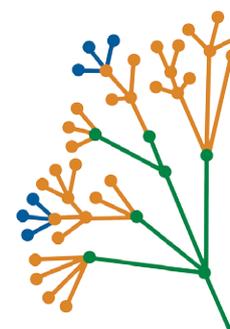
RECURSOS ACTORES/ NIVEL DE DECISIÓN	CHAGRA	MADERA	FIBRAS
Cabildo indígena/Curaca	Resolución de conflictos.	Da el permiso de extracción para uso doméstico.	Ninguna decisión
	Autorización para hacer chagra solo a personas nuevas o particular.	Autorización de extracción para uso comercial.	
	Hacer respetar los límites de los lotes.	Autoriza el corte para designar cuánto reforestar.	
Núcleo familiar/ Agricultores	Diferentes usos/especies que siembran.	Pedir permiso de extracción solo cuando no es de la chagra o lote.	Uso para artesanías.
	Convocar a Mingas.	Uso y extracción dentro de su lote.	
	Uso/tipos de cultivos: Policultivo o monocultivos.	Contratar persona con motosierra.	
Umata	Asistencia técnica	Ninguna decisión.	
Corpoamazonia	Ninguna decisión.	Autorización para la extracción de tipo comercial.	Ninguna decisión
		Otorga la licencia para uso fuera de la jurisdicción del resguardo, cuando es para la venta.	
Fucaí	Capacitar.	Capacitar	Ninguna decisión
	Enseñan a no quemar		
ATICOYA	Resolución de problemas cuando sale de la jurisdicción de la comunidad.	Autorización para la extracción de tipo comercial con el aval de Corpoamazonia.	Ninguna decisión
Asociaciones	Convocar a Mingas.	Ninguna decisión.	
	Cultivos. Usos especiales, por ejemplo cacao.		

Fuente: Taller Matriz de toma de decisiones.

3.1.6 Sistema Socio-ecológico comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu y su sistema de gobernanza

El sistema de gobernanza, además de estar ligado al marco legislativo de Colombia, está orientado por dos niveles de poder dentro del resguardo TICOYA. Como autoridad a nivel central en el territorio se encuentra el Congreso Wone, para definiciones en asuntos territoriales, políticas en materia social, económica, recursos naturales, leyes y normas del Resguardo TICOYA. El Congreso está conformado por la junta directiva de ATICOYA, y los Curacas de los 22 centros poblados que conforman el resguardo. Como autoridad principal en cada centro poblado se encuentra el cabildo indígena, integrado por el Curaca, vice-curaca y dos vocales, nombrados por elección pública por la Asamblea Comunitaria y quién toma las decisiones sobre asuntos internos, control y consulta en coordinación junto a esta.

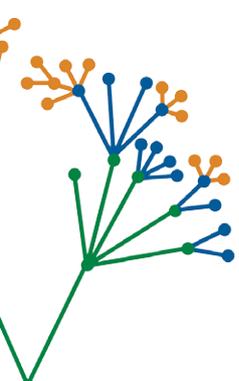
Es ATICOYA quien hasta el momento se encarga de la formulación del reglamento interno y del plan de vida, en la que establecen ciertos arreglos institu-



cionales formales para el manejo de sus sistemas productivos y la regulación de los sistemas extractivos. Con respecto a los actores del sector público a nivel municipal se encuentran, la alcaldía de Puerto Nariño, quien tiene potestad únicamente sobre el casco urbano que corresponde a la jurisdicción del municipio, ya que ésta se encuentra ubicada dentro del área que corresponde al resguardo TICOYA; y la UMATA quien se encarga de ofrecer asistencia técnica a los procesos productivos de las comunidades. A nivel departamental se encuentra la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia Colombiana (Corpoamazonia), quien se encarga de regular el uso de la biodiversidad para aprovechamiento comercial fuera del resguardo. A nivel nacional los Ministerios del Interior y de Justicia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Es posible definir el sistema de gobernanza que rige y orienta el SSE comunidad-bosque como una estructura social de carácter policéntrico respecto de los núcleos de poder, conformado por múltiples niveles desde los cuales actúan y toman decisiones los actores que lo conforman. Este sistema cambia permanentemente como resultado de la recomposición de redes sociales. Esa recomposición es influenciada por factores internos como la constante renovación de la participación de los actores internos; por la constante entrada y salida de actores externos que llegan a tomar ciertas decisiones sobre el manejo de sus sistemas productivos y extractivos; y por la influencia del conjunto de arreglos institucionales de tipo formal e informal vigentes. De igual manera, este proceso de cambio en el sistema ha permitido su adaptación, respecto a los nuevos arreglos institucionales, de acuerdo a saberes tradicionales y de alguna manera genera cambios en las prácticas agrícolas de los núcleos familiares, provocando así cambios en el uso del paisaje dentro de la jurisdicción de San Francisco.

Así mismo, un segundo conjunto de factores externos que influyen el proceso de cambio del sistema de gobernanza del SSE comunidad bosque, es el nuevo conjunto de políticas públicas dinamizado por la constitución de 1991, representados en las leyes y decretos como la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1320 de 1998, lo que permite la comprensión de la relación entre un grupo étnico y su territorio sea objeto de tratamiento diferenciado, rompiendo las concepciones tradicionales frente a la propiedad privada individual, situando la titularidad de los derechos en un sujeto colectivo configurado alrededor de una comunidad entera (Fuentes, 2010).



3.2 CAMBIOS EN EL USO DEL PAISAJE A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA.

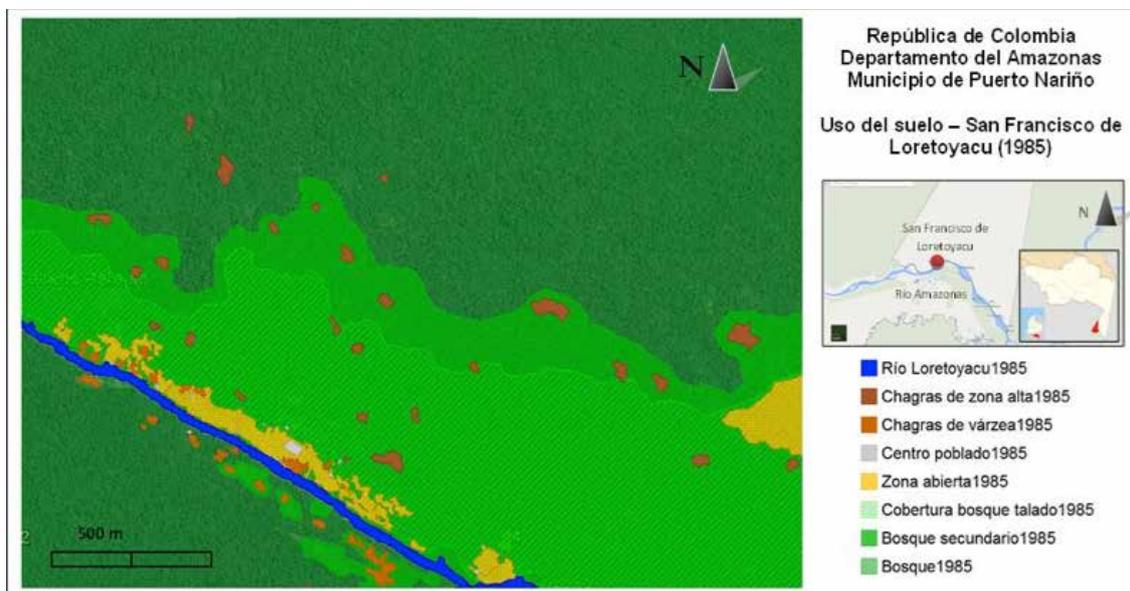
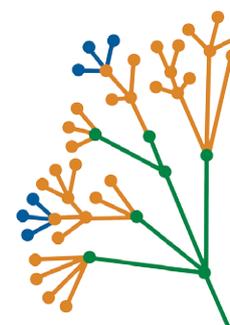


Figura 5 – Mapa de uso del paisaje para el año 1985.

Fuente: Cartografía social e imágenes satelitales.

A partir del análisis de imágenes satelitales y de cartografía social, se elaboraron tres mapas de uso del paisaje correspondientes para los años 1985, 2000 y 2014. Para el año 1985 (Figura 5), las viviendas aún se encontraban dispersas sobre el borde del río, pero ya hay una agrupación considerable de viviendas alrededor de una cancha de fútbol, una cruz y la escuela de la comunidad. La cobertura de bosque natural del área de la jurisdicción de San Francisco es predominante, seguido de una cobertura de bosque que ha sido intervenida por la actividad de extracción de madera, exclusivamente por agentes económicos externos. Con respecto a los sistemas productivos, el número de chagras es reducido al número de núcleos familiares encontrándose principalmente cerca de las viviendas y en la zona de várzea.



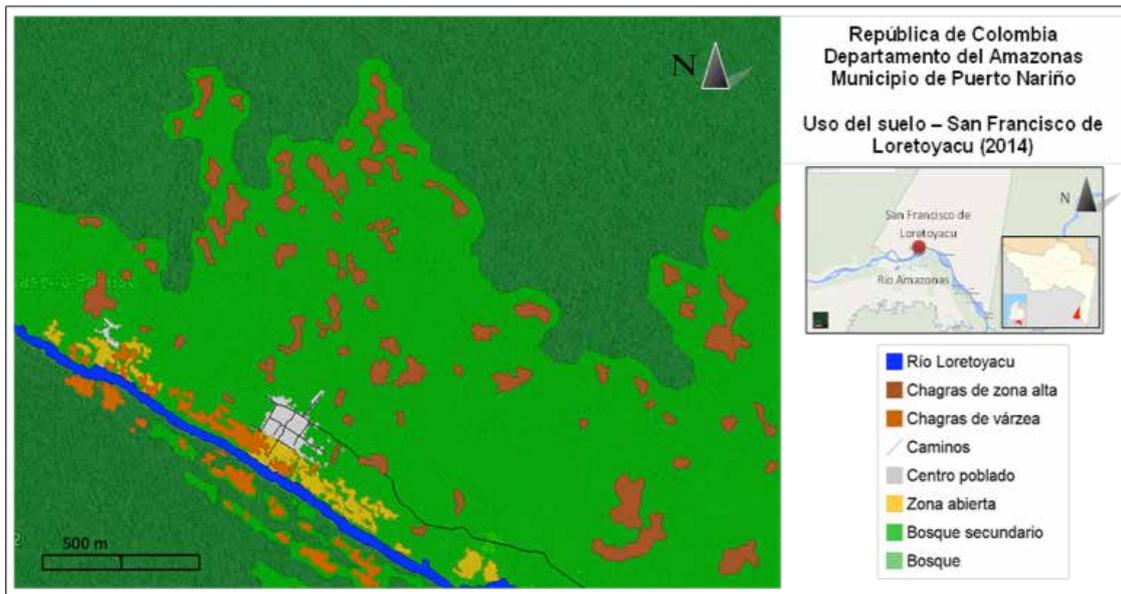
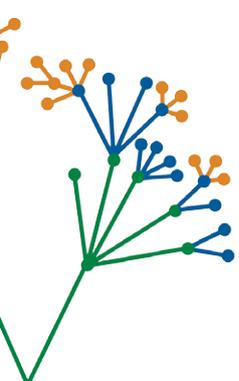


Figura 6 – Mapa de uso del paisaje para el año 2014.

Fuente: Cartografía social e imágenes satelitales.

Para el año 2014 (Figura 6), el área correspondiente al centro poblado se ha incrementado y agrupado, en donde se evidencia una cobertura artificial especialmente por caminos pavimentados y caminos descubiertos que dirigen a la cabecera municipal de Puerto Nariño. Para el año 1994 había asentadas 57 familias mientras que para el año 2014 hay 72 familias. La cobertura de bosque nativo ha disminuido especialmente a causa del aumento en el número de chagras por el crecimiento de núcleos familiares reflejando de igual manera la disminución en la oferta de árboles maderables a causa de la extracción hecha en años anteriores.

Con respecto a la cobertura que representaba el área directa de extracción de madera, ya no se evidencia debido a la prohibición en la extracción para comercialización, en donde lo que se observa es la recuperación y crecimiento de bosque secundario, especialmente por la siembra sistemas agroforestales en chagras de zona alta, en donde su ciclo productivo tiene un promedio de uno a tres años. Sobre las chagras de várzea, antes sembraban yuca, maíz y arroz, pero para el año 2014 se limitan exclusivamente a sembrar yuca. El 67.8% de las familias menciona que el estado del bosque natural ha cambiado. La distancia del centro poblado al monte virgen es de un promedio de 2 km, o entre dos y tres horas de recorrido. De la jurisdicción para el año 2014 se ve intervenido un área de 4,54 km² exclusivamente en el montaje de chagras y que corresponde al área de lotes familiares asignados



4 DISCUSIÓN

a partir del análisis de tres aspectos importantes de la gobernanza de los sistemas productivos y extractivos del SSE en dos momentos históricos, se identifican los factores clave que influyen en el sistema de gobernanza y su influencia en el cambio en el uso del paisaje a partir de la constitución de 1991

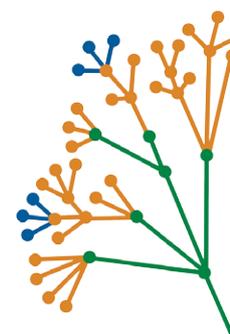
4.1 CAMBIOS EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA.

4.1.1 Redes sociales

Se observa el aumento considerable de actores a diferentes niveles que comienzan a intervenir luego de 1991 (Figuras 3 y 4), sobre todo después de creado el resguardo TICOYA. Un aumento de la población, así como en la cantidad de actores involucrados en la red permite la diversificación de conocimientos, prácticas y normas de uso y manejo. La inclusión de nuevos grupos de actores externos a la comunidad adquiere capacidad decisoria y ejercen autoridad sobre estos, como es el caso de ATICOYA.

De los valores de cada indicador arrojado por ambas redes identifican al Curaca como actor de mayor importancia por su alto grado de centralidad en la red, debido a que con su figura se facilita el proceso de transmisión de la información relevante entre los actores pertinentes para la toma de decisiones (como la asamblea comunitaria), lo que se traduce en la ejecución efectiva de tareas sencillas (Leavitt, 1951 en Bodin, Crona & Ernstson, 2006). Otros dos actores que influyen, por su alto nivel de prestigio y que se han mantenido en el tiempo son en primer lugar, la Cabecera municipal de Puerto Nariño, como centro social cultural, político y comercial de la región, donde confluyen la mayoría de comunidades asentadas a lo largo del Amazonas y el Loretoyacu.

A partir de la implementación de normas desde el reglamento interno de ATICOYA, las redes sociales han sufrido transformaciones importantes. Por ejemplo actores como los madereros, antes agentes con mucho prestigio y con influencia sobre la toma de decisiones han desaparecido. Lo cierto es que antes de 1991, la red mostraba una estructura de tipo centralizada en la que el poder y la decisiones se localizaban en el Curaca en cuanto al uso y manejo de su territorio ancestral, sin embargo a nivel gubernamental existían actores que tomaban decisiones a través de la implementación de políticas como la "Política del Gobierno Nacional para la defensa de los derechos indígenas y la conservación ecológica de la Cuenca Amazónica" (Del Cairo, 2006). La red de 2014 presenta una estructura policéntrica en la que hay un actor principal en cada nivel del poder, desde el cabildo indígena y ATICOYA a cargo del gobierno propio (Pastás, 2014), y a nivel regional actores como Corpoamazonia, quien incorpora instituciones para la administración de recursos naturales impulsada por las políticas de desarrollo y conservación del gobierno (Vieco, 2010).

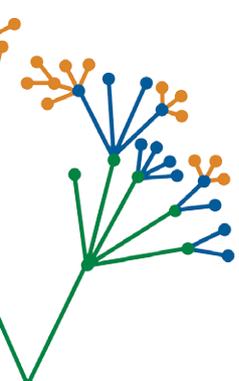


Con el tiempo, la inclusión de nuevos actores a la red terminó por dar paso al establecimiento de San Francisco como centro poblado, influenciado por programas sociales de vivienda a cargo del gobierno nacional (Acosta, 2001). Estos eventos de mejoramiento de vivienda, aumentaron considerablemente la cantidad de familias establecidas en la comunidad. De la misma manera, actores del sector privado, en cabeza de organizaciones sin ánimo de lucro, intervienen actualmente en los planes conservación y en proyectos de soberanía alimentaria, lo que introduce un importante acumulado de conocimientos que entran a ser parte del sistema de intercambio. Actores como Fucai "Fundación Caminos de Identidad", fomentan por ejemplo, la recuperación de prácticas agrícolas tradicionales y respetuosas de las dinámicas ecosistémicas como la tumba y pudrición como remplazo de la tumba y quema (Afirmación recogida y verificada en un práctica de Fucai en la comunidad de San Francisco, 2014).

Este aumento en el número de actores en todos los niveles provoca que se establezcan más lazos y conexiones en la red, lo cual genera un mayor nivel de complejidad que permite un mayor flujo e intercambio de información, conocimiento y productos. Por esta razón, una alta densidad puede contribuir al fortalecimiento de la confianza entre individuos y grupos, y con ello también aumentan la posibilidad de control social (Granovetter 1985, Coleman 1990, Pretty & Ward, 2001 en Bodin et al., 2006). En esta medida, con respecto al intercambio de conocimiento, el cual antes se basaba exclusivamente en la trasmisión de saberes tradicionales por parte de los Abuelos, asociada al núcleo familiar (Rodríguez, 2010), se observa que con la entrada de nuevos actores hay un intercambio de conocimiento a través de capacitaciones, para dar inicio a proyectos productivos ofrecidas por entidades públicas como la Umata y el Sena y privadas como Fucai y Omacha. Así mismo se generan canales de comunicación con agentes económicos como comerciantes de productos agrícolas y pesqueros, lo que permite que además de las prácticas de intercambio, solidaridad y reciprocidad fundamentales para su reproducción física y social (Vieco, 2010), cada familia pueda complementar sus ingresos con la venta de productos agrícolas.

4.1.2 Arreglos institucionales

La figura de resguardo indígena es una división territorial de carácter legal que, garantiza a determinado grupo indígena la propiedad sobre un territorio poseído en común y tradicionalmente habitado por él (Fajardo & Torres, 1987), territorio que anteriormente era de propiedad del estado y cuya autonomía por parte de los pueblos indígenas era únicamente de usufructo, tan reconocido como cualquier otra actividad de aprovechamiento y explotación comercial de los recursos naturales. El reconocimiento como área de propiedad colectiva a partir de la constitución, induce una suerte de blindaje contra agentes externos indeseados y garantiza la creación de instituciones formales a nivel local e internacional para la ordenación y gestión de su propio territorio. Es así como



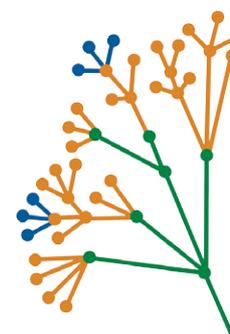
las prácticas tradicionales de agricultura y extracción quedarán asentadas en instituciones, por medio de sistemas de tenencia del suelo como área colectiva (Johannes, 1978 en Berkes & Turner, 2005).

“La constitución formaliza el vínculo territorio-cultura como una justificación evidente de la necesidad de adjudicar los resguardos, valora positivamente el conocimiento tradicional para la conservación de áreas ecológicamente estratégicas” (República de Colombia, 1990: 159 en Del Cairo, 2006).

Las autoridades comunitarias y las organizaciones indígenas tienen un cierto margen de acción para solucionar las situaciones conflictivas, pero las dinámicas poblacionales, han sido muy aceleradas y el conflicto en el uso de los recursos se incrementa, lo que impulsa a la necesidad de formalizar mecanismos que regulen el uso de estos, en especial para las áreas de chagras y la extracción de madera (Rodríguez, 2010). Así, con respecto a los arreglos institucionales, cabe resaltar que en el territorio anteriormente predominaba la etnia Tikuna, en el momento de la creación del resguardo TICOYA se amparan también las familias pertenecientes a las etnias Cocama y Yagua, en donde se inicia un intercambio interétnico (Fajardo & Torres, 1987), que reconoce diversos saberes tradicionales y normas de convivencia.

En San Francisco de Loretoyacu, como centro poblado que se dedica a la agricultura de subsistencia, existe claridad sobre la concepción de los territorios colectivos que provee de recursos de uso común, sin embargo, la asignación de lotes familiares para la creación de chagras implica privatización de dichas propiedades, asunto que debe trabajarse con cuidado y a la luz de los documentos que rigen las normas al interior del cabildo y del resguardo. En este sentido, no existen como tal arreglos institucionales formales que regulen el manejo de las chagras pero sí de la extracción de maderas. En donde entran actores externos como Corpoamazonia, de tipo gubernamental que a nivel regional comienza a aplicar ciertas normas en cuanto a la regulación en el uso de recursos naturales, en este caso, sobre el uso de madera para comercializar, de acuerdo a políticas públicas establecidas que se superponen a saberes tradicionales. Éstas que además de superponerse, las instituciones desarrollan actividades distintas y contradictorias, afectando la gestión de los recursos naturales (Vieco, 2010). Sin embargo, todos los actores de San Francisco reconocen e intentan cumplir normas como la solicitud de permisos para comercialización y luego la reforestación como compensación de los recursos extraídos. Esto provoca de igual manera que se comience a regular el uso por parte de las poblaciones indígenas en los resguardos del trapecio y en donde también se comienzan a configurar normas locales como la solicitud de permisos a la Asamblea comunitaria para la extracción de madera para uso doméstico y el deber de reforestar de acuerdo a la cantidad extraída.

El diseño y adaptación de las instituciones se comienza a formalizar y establecer a partir del diseño del reglamento interno en 2007, y durante su socialización hasta el año 2014. Sin embargo, debido a lo reciente del proceso de sociali-



zación aún no hay forma de hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de estas normas al interior del resguardo, coincidiendo con Ostrom (2000), quien menciona que las instituciones son cambiantes y que toma tiempo saber si los arreglos son funcionales o no y que además son definidas de igual manera por autoridades en distintos niveles (Ostrom, 1997 en Zárata, 2006); Lo que demuestra cómo los resguardos se fundan en esferas territoriales de gobernabilidad en zonas marginales con los cabildos como garantes locales, estrategia que se va a refinar con la Constitución Política de 1991 (Jackson, 1998; Gros, 2000 en Del Cairo, 2006).

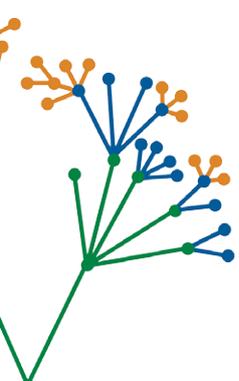
4.1.3 Toma de decisiones

Antes de 1991 las decisiones se centraban en el Curaca, quien orientaba únicamente el manejo de las chagras familiares. Antes ejercía como figura de poder principal, mientras que para el 2014 es la figura de mediador y de resolución de conflictos. Además, obtiene participación en la toma de decisiones en cuanto a la extracción de madera especialmente por las instituciones establecidas a partir de la creación del resguardo. Sin embargo, la mayoría de decisiones se han tomado históricamente a nivel de núcleo familiar, sobre lo que refiere a las semillas de siembra y sobre los momentos propicios para la cosecha (Rodríguez, 2010).

Tanto los planes de vida, como el reglamento interno son elementos indispensables a la hora de tomar cualquier decisión al interior del resguardo. Las normas que antes se configuraban como acuerdos informales transitan hacia la formalidad con la compilación de estos documentos. Esto tiene implicaciones sobre los valores comunitarios, influenciados entre otras, por el cambio entre asentamientos dispersos por áreas estrechamente pobladas, en cuyo caso las decisiones como comunidad pasan a tener un papel importante y representativo en cuanto al uso del suelo como territorio colectivo.

4.2 GOBERNANZA DE SISTEMAS PRODUCTIVOS Y EXTRACTIVOS Y SU INFLUENCIA EN EL USO DEL PAISAJE.

Los sistemas de producción antes de 1991 estaban orientados por un sistema de gobernanza monocéntrico, donde el poder y la toma de decisiones acerca del uso del suelo se centraban en el Curaca, quien a su vez tenía contacto directo con actores externos que hacían uso del territorio. Estos sistemas de producción, hoy en día están orientados por un sistema de gobernanza policéntrico, en el que el poder y la toma de decisiones se encuentran a diferentes niveles y en diferentes actores, pero reconociendo el gobierno propio y la autonomía de los pueblos indígenas en el uso de sus recursos naturales.



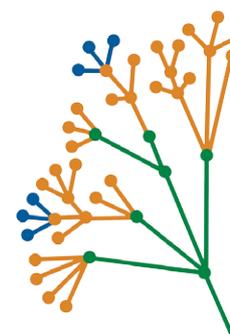
Las prácticas agrícolas de las comunidades indígenas se basan especialmente en el conocimiento ecológico tradicional que ha sido heredado de forma verbal, y de respuestas de adaptación a procesos como los mencionados anteriormente, que han evolucionado con el tiempo (Berkes & Turner, 2005). La agricultura que se efectúa en San Francisco es de tipo familiar y de subsistencia, influenciada por las prácticas extractivistas de baja intensidad, al intercambio de conocimiento y a la regulación de prácticas agrícolas.

Los sistemas de producción a nivel de centro poblado presentan dinámicas distintas. La tendencia actual es abrir nuevas chagras cada año en los lotes asignados, por lo que se genera un mosaico de campos de cultivo de todas las edades. Especialmente por los procesos demográficos acelerados, generando dinámicas de densificación e intensificación de campos de cultivo de manera concéntrica, en donde se han ocupado primero las áreas cercanas llevando a que poco a poco se ocupen las más distantes (Rodríguez, 2010).

Se comienzan a cultivar especies introducidas, principalmente a causa del intercambio de semillas, por los lazos de apoyo de núcleos familiares (Ruiz et al., 2007) y de la provisión de actores externos; especies que pasan a ser de gran importancia para el intercambio y comercio como piña (*Ananas comosus*), variedades de plátano (*Musa sp*), caña (*Saccharum officinarum*), mango (*Mangifera indica*), papaya (*Carica papaya*), entre otros. Teniendo en cuenta que muy pocas familias tienen un vínculo directo con la economía local en Puerto Nariño, por lo tanto lo que se cultiva no es para comercializar sino para el intercambio entre familias. Lo que lleva a la implementación de policultivos con más especies frutales y en ciertos casos maderables.

En cuanto a los sistemas de extracción, la extracción de madera ha disminuido especialmente porque actores externos ya no se encuentran haciendo uso del territorio, y porque ahora utilizan herramientas de poco acceso para los pobladores como motosierras, para la obtención de tablas, utilizadas para el arreglo o construcción de casas. Generando así que, al haber menor presión hacia los árboles maderables y a que se comiencen a implementar sistemas agroforestales, se vea una recuperación en la cobertura boscosa de la jurisdicción, sin dejar de lado la intensificación de chagras en un espacio determinado y asignado (Figura 6).

Por último, con respecto a la extracción de fibras, anteriormente se utilizaba la yanchama y chambira para la elaboración de utensilios domésticos como hamacas y vestuario, lo que provocaba que extrajeran más fibras del bosque. Ahora por el crecimiento del comercio instaurado en Puerto Nariño se obtienen estos productos en el mercado, lo que tiene como consecuencia que el uso fibras sea exclusivo para la elaboración de artesanías, disminuyendo así el uso intensivo de fibras naturales.



5 CONCLUSIONES

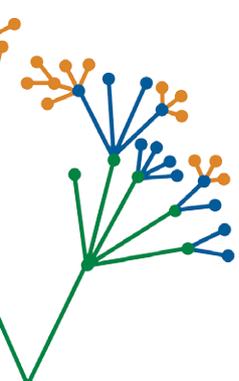
El SSE comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu, puede definirse como un sistema conformado por sub-sistemas de producción y extracción, orientados por parte de indígenas de la etnia Tikuna, con usos y prácticas tradicionales, en la generación de productos agrícolas, madera y fibras, para la provisión de alimentos y materias primas con propósitos de construcción y comercialización. Este sistema está inmerso en una matriz de bosque húmedo tropical, y se caracteriza por ubicarse en zonas de tierras altas y zonas de várzea que son influenciados por una estacionalidad climática, y regidos por una estructura de gobernanza policéntrica y adaptativa.

En esta investigación se analizó una serie de factores que influyen el proceso de cambio y adaptación del sistema de gobernanza en el sistema socio-ecológico comunidad-bosque de San Francisco de Loretoyacu. Estos factores, que a la vez están influenciados por el marco jurídico-político de 1991, dinamizan la creación de nuevas interacciones entre nuevos actores a diferentes niveles y la creación de nuevos arreglos institucionales. Esta dinámica tiene como consecuencia la variación en las prácticas de manejo en los sistemas productivos y extractivos lo que se ve reflejado en el paisaje.

Por su parte, el sistema de gobernanza del SSE comunidad-bosque, refleja sus propiedades dinámicas y su capacidad de adaptación al comportamiento de los factores internos y externos que lo influyen, especialmente por las dinámicas de carácter político. El cambio en el sistema de gobernanza demuestra que no es rígido, este se adapta en la medida en que sus actores sociales varían, y expresa de manera clara cómo la toma de decisiones se refleja en el contexto biofísico, generando cambios en el paisaje en periodos cortos de tiempo. Además, el carácter policéntrico del sistema de gobernanza facilita la dinámica de cambio permanente porque no hay un control rígido, debido a que el poder se comparte entre varios núcleos, lo que hace la estructura sea más flexible y adaptable a los cambios.

Los factores identificados y la descripción del sistema de gobernanza pueden ser considerados como un insumo para entender, desde una perspectiva que integra el análisis de la gobernanza y los sistemas socio-ecológicos, las dinámicas de cambio en el contexto amazónico, a la hora de llevar a cabo manejo y uso de los recursos naturales por parte de los grupos étnicos, y cómo la creación de políticas públicas pueden influenciar a la hora de tomar decisiones.

Por último, el poder articular los aspectos socio-culturales con las dinámicas ecológicas, a través de los sistemas de producción y extracción, se convierte en un gran reto, especialmente porque la perspectiva de los sistemas socio-ecológicos en los últimos años ha arrojado una variedad de metodologías y enfoques para poder dar un concepto más integrador. Conviene, para un análisis más profundo en todos los aspectos de los sub-sistemas estudiados, generar



un análisis y una discusión interdisciplinar con mayor disponibilidad de información, explorando en detalle las dinámicas de la estructura social a través de la aproximación metodológica de análisis de redes sociales.

6 BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, M. L. E. Los sistemas de producción de la etnia Ticuna del resguardo de Puerto Nariño, sur del Trapecio Amazónico: una aproximación socioeconómica. Cuadernos de Desarrollo Rural, 46, 101–132, 2001.

ALBARRACÍN, J. J. V. Planes de desarrollo y planes de vida: ¿diálogo de saberes? Mundo Amazónico, 1, 135–160, 2010. doi:10.5113/ma.1.9918

ANDERIES, J. M.; JANSSEN, M. A; OSTROM, E. A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. Ecology and Society, 9(812), 1–18. doi:18, 2004.

BAUR, I.; BINDER, C. R. Adapting to socioeconomic developments by changing rules in the governance of common property pastures in the Swiss Alps. Ecology and Society, 18(4), 2013.

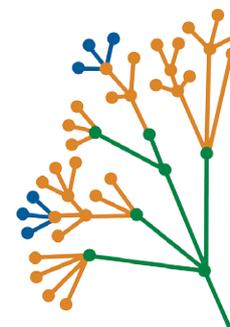
BERKES, F. Sacred Ecology: traditional ecological knowledge and resource management. Philadelphia: Estados Unidos, 1999.

BERKES, F.; TURNER, N. Conocimiento, aprendizaje y la flexibilidad de los sistemas socioecológicos. Gaceta Ecológica, 77, 5–17, 2005.

BODIN, Ö.; CRONA, B.; ERNSTSON, H. Social networks in natural resource management: What is there to learn from a structural perspective? Ecology and Society, 11(2), 2006.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies, 2002.

BUCHELI, V. J. B. Análisis socioeconómico de los sistemas de producción agraria en los resguardos indígenas Tamabioy y San Félix de Sibundoy, Putumayo. Universidad Nacional de Colombia, 2012.



CUASTUMAL, E. M. P. Conocimiento tradicional colectivo y biodiversidad. In: BELLO et al. (Ed.), *Biodiversidad 2014. Estado y tendencias de la biodiversidad continental en Colombia*, p. 117–178. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2014.

DEL CAIRO, C. La política amazónica y la expresión de un régimen de representación sobre lo étnico en Colombia. *Biopolítica Y Filosofías de Vida*, (li), 111–140, 2006. Retrieved from <<http://www.academia.edu/download/30884614/del-cairo-en-biopolitica.pdf>>.

FAJARDO, G.; TORRES, W. Ticunas. In: N. S. de Friedemann-Colección (Ed.), *Introducción a la Colombia Amerindia*. Bogotá.: Instituto Colombiano de Antropología, 1987. Retrieved from <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/amerindi/ticuna.htm>>.

FARHAD, S. Los sistemas socio-ecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica. In: *XIII Jornadas de Economía Crítica*, p. 265–280. Sevilla: Departamento de Economía, Métodos cuantitativos e Historia económica Universidad Pablo de Olavide, 2012.

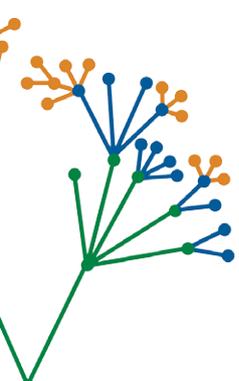
FOLKE, C.; HAHN, T.; OLSSON, P.; NORBERG, J. Adaptive governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441–473, 2005. doi:10.1146/annurev.energy.30.050504.144511

FUENTES, A. P. Marcos legales de acceso a la tierra: Caso Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP. Bogotá, Colombia, 2010.

HERRERA, M. C. P. Uso del paisaje en el sector sur del Parque Natural Nacional Amacayacu (Amazonas – Colombia). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Pontificia Universidad Javeriana, (53), 133–156, 2004.

HUFTY, M. Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. In: H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, p. 637. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos; Instituto de Investigación para el Desarrollo; Centro de Estudios Superiores Universitarios; Cooperación regional para los países andinos, 2009.

LAUNAY-GAMA, C.; GONZÁLEZ, F. *Gobernanza y conflicto en Colombia*, 2010.



LÓPEZ, A. V. Amazonía contemporánea: fronteras y espacio global. Comentarios al dossier de ICONOS, n. 25. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, 26, 119–130, 2006.

MARTÍN-LÓPEZ, B.; GONZÁLEZ, J. A.; VILARDY, S.; MONTES, C.; GARCÍA-LLORENTE, M.; PALOMO, I. Ciencias de la Sostenibilidad: Guía Docente. Instituto Humboldt, Universidad del Magdalena, Universidad Autónoma de Madrid. Bogotá; Madrid, 2012.

MCGINNIS, M.; OSTROM, E. SES framework: Initial changes and continuing challenges, 1–28, 2012. Retrieved from <http://www.indiana.edu/~workshop/publications/materials/W11-6_McGinnisEO.pdf>.

MOORE, P.; ZHANG, X.; TRIRAGANON, R. Natural resource governance. Trainees' manual. Bangkok, Thailand.: IUCN; RECOFTC; SNV, 2011.

OCHOA, G.; WOOD, A.; ZARATE, C. El paisaje de Puerto Nariño: la selva, el río, la gente. Puerto Nariño: el pueblo que se mira en el río. Retos al desarrollo sustentable en los municipios amazónicos, v. 1, 2006.

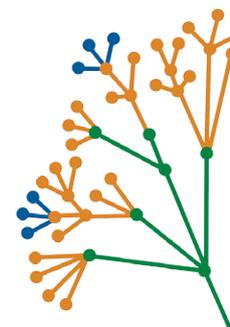
ORTIZ-GUERRERO, C.; OCAMPO-DÍAZ, N.; AVENDAÑO-URIBE, B.; RAMOS, P. A. Exploración de los factores determinantes del cambio en la gobernanza de los sistemas socio-ecológicos del Pacífico colombiano. Bogotá, 2014.

OSTROM, E. Reformulando los bienes comunes. Protecting the Commons: a framework for resource management in the Americas, 17–41, 2000.

RODRÍGUEZ, C. A. Sistemas agrícolas – Chagras y seguridad alimentaria. Tropenbos Internacional Colombia, 2010.

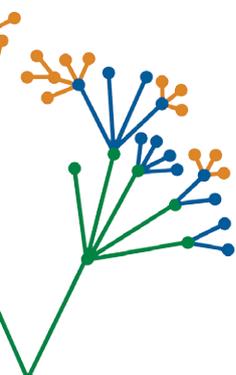
RUDAS-LI, A. Diversidad biológica del sur de la Amazonia colombiana. In: N. De la Hoz (Ed.), Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonia colombiana, p. 635. Corpoamazonia, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 2007.

RUIZ, S. L.; SÁNCHEZ, E.; TABARES, E.; PRIETO, A.; ARIAS, J. C.; GÓMEZ, R.; CASTELLANOS, D.; GARCÍA, P.; CHAPARRO, S. Diversidad cultural del sur de la Amazonia colombiana. In: N. De la Hoz (Ed.), Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonia colombiana – Diagnóstico, p. 636. Bogotá: Corpoamazonia, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 2007.



SERJE, M. Malocas y Barracones: Tradición, Biodiversidad y Participación en la Amazonía Colombiana. In: R. Internacional de Ciencias Sociales. (Ed.), Las ONG y la gestión de la diversidad biológica, 2003.

TOBÓN, M. A. La fórmula biodiversidad – cultura y el poder político en el extremo sur del Trapecio Amazónico colombiano. Universitas Humanistica, (62), 365–383, 2006.



Governing Climate Change in the Brazilian Amazon

Jane Simoni Silveira Eidt Almeida*

Gabriela Litre**

Marcel Bursztyn***

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa
Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional
jane.simoni@gmail.com

**Universidade de Brasília - University of Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável - Center for Sustainable Development
gabrielalitre@yahoo.com

***Universidade de Brasília - University of Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável - Center for Sustainable Development
marcel@unb.br

Recebido em 09.11. 2015

Aceito em 03.12.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

ABSTRACT

Governance challenges permeate actions for conservation and development in the Brazilian Amazon. A majority of studies focus on the negative performance of institutions, especially in the developing world. This work proposes to switch the approach by focusing on seminal institutional initiatives – mostly non-governmental organizations - that have positively emerged to fulfill action gaps opened by the (in)action of state agencies. We discuss some good enough governance cases in the State of Pará, Brazil. Our methodology sets aside the usual top-down surveys and seeks to identify practitioners' personal perceptions of the main challenges of their governance-related tasks. Analysis of the positive cases shows that both governmental and non-governmental institutions need to successfully face complex multi-level, multi-actor challenges regarding participation, accountability, transparency, and, above all, overcome historical, cultural, and behavioral barriers. At the same time, interviewees agreed in pointing out factors negative to the principles of good governance processes such as excess bureaucracy, low representativeness, limited human and material resources, lack of policy continuity and the lack of inter-institutional cooperation. We conclude that, in all cases, people and a problem-oriented approach (and not necessarily financial resources), characteristic of NGOs, are at the core of the

positive experiences. However, state agencies should not delegate their role to the fragmented operations of the third sector. Long-term policies require continuity and the representation of collective interests. In their turn, NGOs should avoid operating as institutions “for themselves”. While they should continue exercising pressure, pointing out local problems, monitoring governmental actions, and advocating for specific interests, they cannot replace the action of legitimate governments.

Key words: Environmental governance. Climate change. Family farming. Lower Amazon, Brazil

RESUMO

A governança desafia e está presente nas ações para a conservação e desenvolvimento na Amazônia brasileira. A maior parte dos estudos foca na atuação negativa das instituições, especialmente no mundo em desenvolvimento. Este trabalho propõe uma mudança de abordagem, pelo foco em iniciativas institucionais importantes – majoritariamente de organizações não governamentais – que têm emergido no preenchimento de uma lacuna aberta pela (in)ação de agências governamentais. O trabalho discute alguns casos de governança boa o suficiente no estado do Pará, Brasil. Nossa metodologia deixa de lado a pesquisa “top-down” e objetiva identificar percepções pessoais de grandes desafios relativos ao funcionamento da governança. A análise de casos positivos mostra que ambas as instituições, governamentais e não governamentais, precisam encarar desafios de múltiplos níveis, com diversos atores relacionados à participação, responsabilização e transparência e, acima de tudo, superar barreiras históricas, culturais e comportamentais. Ao mesmo tempo, os entrevistados identificaram fatores negativos aos princípios do processo da boa governança, tais como excesso de burocracia, baixa representatividade, recursos humanos e materiais limitados, falta de continuidade política e cooperação interinstitucional. Concluímos que, em todos os casos, uma abordagem voltada para pessoas e problemas (não necessariamente financeiros), característicos de ONGs, estão na essência das experiências positivas. Todavia, agências governamentais não devem delegar seus papéis às ações fragmentadas do terceiro setor. Políticas de longo prazo demandam continuidade e a representatividade de interesses coletivos. Por outro lado, as ONGs devem evitar agir como instituições por “elas mesmas”, devem continuar exercendo pressão, apontando problemas, monitorando as ações governamentais, advogando em interesses específicos, mas não podem substituir a ação governamental legítima.

Palavras-chave: Governança ambiental. Mudanças climáticas. Agricultura familiar. Baixo Amazonas, Brasil.

1 INTRODUCTION

Studies have shown that with more frequent episodes of drought since the 1970s, the forests of the Amazon region are losing moisture, becoming more vulnerable to fire (IPAM, 2010). Associated with a reduction in precipitation, as predicted by the IPCC (2007), this could result in alterations in plant communities, transforming the current forest formation to plant communities more vulnerable to fire, susceptible even to a process of savannization on the eastern fringe of the great forest (Krug, 2008).

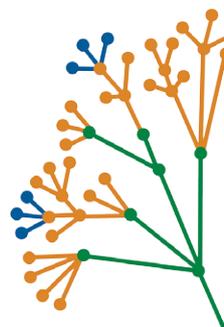
The Hadley Center Model (cited by Canhos et al., 2008) predicts that at current global rates of greenhouse gas emissions, forests of the central Amazon could give way to vegetation similar to the Cerrado biome (savannas) by 2050.

Thus, in general, climate models agree in affirming that predicted changes in both occurrence and intensity of extreme events, as well as in rainfall and temperature cycles, will cause significant impact not only to forest formations and distribution of species, but also to agriculture. It is predicted that reduction in frequency of cold days and nights would increase agricultural productivity in cold environments, but on the other hand, would increase the occurrence of insects (Krug, 2008: 48) and crop diseases, that could generate impacts of yet unknown magnitude.

As the IPCC itself points out (2007), these studies on vulnerability and adaptation of natural systems should include the human dimension, notably in phenomena related to agriculture and land use. Thus, the probability of degradation of natural resources such as soil and water occurring due to alterations in rainfall and temperature regime, allows for projection of negative consequences for agriculture (Lima and Alves, 2008), especially for poor rural societies that, besides being more exposed and vulnerable to climate events, depend directly on natural resources for their survival (Azevedo et al., 2010; Rocha et al., 2010; Simoni, 2010).

Up to now, financial resources available for studies of climate change impacts were invested mainly in research on climate and the biosphere. Investments in interdisciplinary research and in social sciences on themes such as vulnerability, mitigation, and adaptation, have been relatively modest. Even more modest are studies that deal with planning and management of effects and risks of climate change on agriculture in the Amazon, and the impact of these changes on socioeconomic development in the region.

However, experience shows that an increase in understanding the impacts of climate change does not automatically translate into a change in behavior (Rao et al., 2011; Jones and Boyd, 2011). Again, social sciences and concern for understanding how people perceive changes around them, and how they react to those changes come into play.

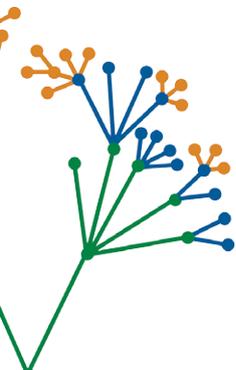


In the context of agriculture, most recommendations made by decision makers as to techniques to utilize, or of seeds to choose, are based on knowledge originating from the natural sciences. But for knowledge to be translated into action on the part of the actors involved, it is necessary to generate instrumental knowledge that helps change attitudes, not only of individuals, but also of institutions (Litre & Bursztyn, 2012; Moser and Ekstrom, 2010; Gbetibouo, 2009; Kristjanson, P. et al. 2008; Howden et al., 2007).

This paper shows some of the results of a broader research project aimed at filling the knowledge gap on climate change perceptions of family farmers in Brazil. The aim of this broader study for the Brazilian Network on Global Climate Change Research – Rede Clima, on the theme of Regional Development and Climatic Change, was threesome: i) How family farmers perceive and understand climate change, ii) How they try (or not) to adapt to such changes in order to reduce their vulnerabilities, and iii) How institutional representatives (both from government and from civil society) perceive the performance of governance instruments dealing with climate change vulnerabilities and adaptation strategies. This paper focuses on the third of these objectives (climate change adaptation and governance).

Our case study is located in the state of Pará in the Brazilian Amazon. This state is undergoing rapid changes in its demographics and in its land use. It is a clear example of socio-productive systems as well as the process of adaptation to climate change being dynamic in nature. In this scenario, it is important to verify whether governmental or non-governmental institutions contribute to attenuate socioeconomic disturbances and climate variability impacts (Dovers, 2009). Risk is also a socio-cultural product, or in other words, not only a construct of the biophysical and socioeconomic nature of disturbances, but also relates to the perception of the actors directly affected by climatic disturbances (Adger et al., 2009; Howden et al., 2007; Smit and Skinner, 2002). Added to this context is the complexity involved in governance for planning and management of actions for adaptation to climate alterations.

So, it is important to understand to what extent people perceive these alterations in their productive and institutional activities and consider them in their decisions (Di Falco et al., 2011; Ibnouf, 2011). Given this context, this study undertakes a qualitative analysis of the political-institutional structure related to management of land use and family agriculture in two municipalities of the Lower Amazon (Santarém and Monte Alegre) in Pará. We seek to emphasize the local perception of institutional and social actors, because these are the protagonists in the scenario of local decision making for planning, management, and execution of adaptation strategies (Simoni et al, 2013). A majority of studies focus on the negative performance of institutions, especially in the developing world. However, we agree with Grindle (2010, 2007) in that “scholars and practitioners need to develop a reasonable understanding of what good governance can deliver-and what it cannot” (Grindle, 2010, p. 2). Our work proposes



to switch the approach by focusing on seminal institutional initiatives – mostly non-governmental organizations- that have positively emerged to fulfill action gaps opened by the (in)action of state agencies. We discuss some good enough governance cases by setting aside the usual top-down surveys and by seeking to identify practitioners' personal perceptions of the main challenges of their governance-related tasks.

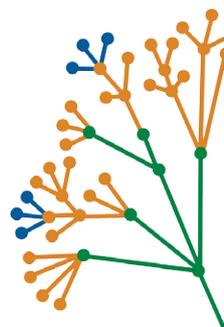
1.1 CONCEPTUAL FRAMEWORK

The use of the term "governance" has become commonplace in the discipline of public policy in general, and of environmental policy in particular (Fonseca & Bursztyn, 2009, Drummond & Litre, 2012). Governance, according to Delmas and Young (2009, p.6) "is a social function centered on efforts to steer societies or human groups away from collectively undesirable outcomes (e.g., the tragedy of the commons) and toward socially desirable outcomes (e.g., the maintenance of a benign climate system)."

According to Young, the fact that the existence of a government in the ordinary sense of the term is neither necessary, nor sufficient to perform the function of governance effectively "is now widely accepted in the scientific community. Not surprisingly, there is some resistance in the policy community, especially among those who are government officials" (Drummond & Litre, 2012, p. 278).

Young also reminds us that there is nothing new about the creation of regimes to address needs for governance, especially in stateless settings like international society. What is new, according to this author, is the set of problems we seek to address through the establishment of environmental/resource regimes. Particularly striking are problems involving planetary boundaries like climate change or the loss of biological diversity (Drummond & Litre, 2012, p. 278).

In that regard, good governance refers to government's and society's capacity to enhance the effectiveness and legitimacy of policies, and to their ability to implement them (Drake et al., 2002, Grindle, 2004, 2007). As Grindle (2004, p. 525-526) argues, "getting good governance calls for improvements that touch virtually all aspects of the public sector — from institutions that set the rules of the game for economic and political interaction, to decision-making structures that determine priorities among public problems and allocate resources to respond to them, to organizations that manage administrative systems and deliver goods and services to citizens, to human resources that staff government bureaucracies, to the interface of officials and citizens in political and bureaucratic arenas." To this end, international development agencies have developed ever-lengthening lists of criteria to be implemented in local development projects to achieve good governance (UNESCAP, 2009; Blair, 2000; Santiso, 2001).



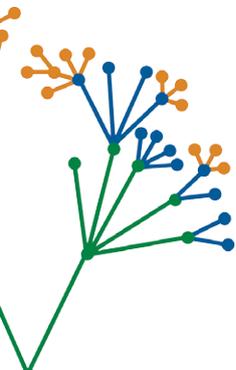
The concept of “good enough governance” provides a platform for questioning the long menu of institutional changes and capacity-building initiatives currently deemed important (or essential) for environmental governance and development (Delmas, M., Young, O., 2009; Fonseca & Bursztyn, 2009). Nevertheless, it falls short of being a tool to explore what, specifically, needs to be done in any real world context. Thus, as argued by Grindle in 2004, given the limited resources of money, time, knowledge, and human and organizational capacities, practitioners are correct in searching for the best ways to move towards better governance in a particular country context. Accordingly, the feasibility of particular interventions can be assessed by analyzing the context for change and the implications of the content of the intervention being considered. As it is the case in the concrete context of the Lower Amazon of Brazil, a number of projects that have been designed to make use of the globally standardized criteria for good governance have encountered local political and bureaucratic obstacles that have hindered success (Olival, Spexoto & Rodrigues, 2007). In light of these mixed results, international development agencies continue to add to the list of procedural criteria regarded as necessary to achieve good governance ((UNESCAP, 2009; Santiso, 2001; Drake et al, 2002; Nanda, 2006). As this paper shows, such proliferation of formal procedures has opened a gap between discourse and practice in dealing with environmental and social issues in the Brazilian Amazon (Fonseca et al., 2012).

1.2 VULNERABILITY AND ADAPTIVE CAPACITY OF LOCAL PRODUCTION SYSTEMS – CONCEPTS APPLIED TO FAMILY AGRICULTURE

In Brazil, rural family agriculture accounts for 85% of farming establishments, includes 75% of agricultural labor, and is responsible for a major portion of the basic food items of the Brazilian population (IBGE, 2008). Degradation of soils, precarious access to markets, concentration of land in the hands of few, insufficient technical assistance, and climatic factors are some of the principal determinants of vulnerability of the sector. Understanding how the dynamics established in the interface between human and natural systems increase or decrease the vulnerability of family agriculture is a challenge posed as much to the scientific community as it is to formulators of public policy.

The term family agriculture has various interpretations and definitions in the specialized literature. For the purpose of this study, the term will be defined³⁹ based on criteria adopted by the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) of the Ministry of Agrarian Development, the principal Brazilian credit line for financing the sector.

³⁹ According to these criteria, family agriculture is that which does not possess land title to an area greater than four fiscal modules (considering a fiscal module as the minimum size for a family subsistence), the farmer resides on the rural property or nearby, has a net family income less than R\$100,000/year (with 70% related to agricultural activity), and does not have more than two employees.



Of national economic relevance, family agriculture is responsible for approximately 10% of the Brazilian GDP, and represents, according to the Brazilian Agricultural Census of 2006, 4,367,902 rural establishments (IBGE, 2006).

Population groups associated with family agriculture, or subsistence agriculture, are among the most vulnerable to climate change (Morton, 2007), which in Brazil, exposes a total of 12.3 million people to situations of risk.

1.3 VULNERABILITY, EXPOSURE

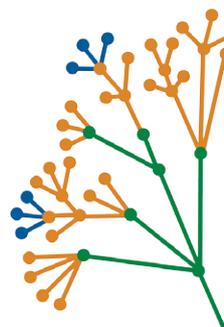
The concept of vulnerability has its roots in the risk-hazard approach, developed in the scope of North American physical geography in the decade of 1930 (Marandola & Hogan, 2004). Hazard refers to the threat itself, as much in social as in natural systems, that a determined natural event represents. On the other hand, risk refers to the future probability of a determined hazard occurring (Beck, 1998; Caster, 2002).

Natural hazards exist at the interface of nature and society and are determined by the co-existence between adaptation of human systems and the impacts of natural environmental events, such as droughts, floods, earthquakes, tsunamis, and volcanic eruptions (Marandola & Hogan, 2004).

In this context, vulnerability is understood as susceptibility of human systems to natural phenomena and is frequently associated with loss or specific damage (Morton, 2007; IPCC, 2007). However, climatic events are only one highlighted facet of multidimensional vulnerability (Cutter and Finch, 2008; Ford et al., 2010). Social, political, and economic disturbances also influence the dynamics of vulnerability (Giddens, 1991; Beck, 1999).

In the framework of this project, vulnerability is characterized by three attributes: susceptibility, adaptive capacity, and exposure (IPCC, 2007). While exposure has to do with climate dynamics (nature, magnitude, and frequency), susceptibility and adaptive capacity are properties of socio-ecological systems, and are associated with socioeconomic, political-institutional, demographic, land use, and ecological aspects that activate climate impacts and determine the capacity of response during and after disturbances.

So, the concept of vulnerability confronts complex realities, covering different dimensions (social, cultural, economic, ecological, and political-institutional), just as it pervades diverse spatial scales (i.e. local, landscape, regional, national, global), involving internal as well as external factors (Füssel, 2007) and timelines (i.e. short, medium, and long term). Similarly, market and climate dynamics mold the vulnerability of family agriculture, especially that with market insertion.



1.4 ADAPTIVE CAPACITY

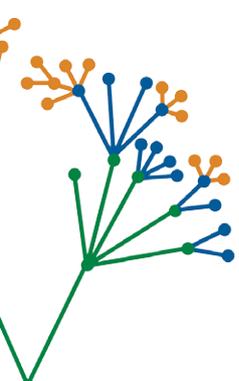
Adaptive capacity refers to the capacity of reaction and prevention of socio-ecological systems before, during, and after a disturbance (Adger et al., 2003). It is associated with the capacity of the system for innovation, learning, and self-organization. It depends on the availability of adaptation options and the capacity presented by a system in transit between these options (Adger et al., 2009a; Adger et al., 2009b). The diverse concepts presented in the literature are one way or another related to diversity (e.g. genetic, phenotypic, cultural, technological) and to aspects of governance (political-institutional aspects).

So, strengthening institutions and organizational landscapes – social capital (Porte & Landolt, 2000), legislation, information flow, availability of funds, learning capacity, and accumulated knowledge – are fundamental for adaptation, reducing vulnerabilities and preparing human systems to deal with environmental variations (Eakin & Lemos, 2010; Coleman, 1988). In this context, the existence of other elements characteristic of good governance weigh in their favor, such as accountability (Bursztyn, 2008); while Deitz et al. (2003) see adaptive governance as a means of strengthening the resilience of socio-ecological systems.

Adaptive capacity comprehends factors internal and external to vulnerable systems, associated with the diversity of available adaptive alternatives, similar to the internal and external factors that enable transition between such options. These factors involve institutional, social, economic, and environmental dimensions (Moser & Ekstrom, 2010; Belliveau et al., 2006).

1.5 METHODS

The study was carried out in the state of Pará, in the cities of Santarém and Monte Alegre (Figure 1). The municipality of Santarém is the political, economic, and social center of the Lower Amazon mesoregion, composed of twelve municipalities, covering an area of 340,452 km², with an estimated population of 707,000 inhabitants (IBGE, 2010). The region still has a dense cover of native vegetation, notwithstanding significant human occupation concentrated in the Santarém microregion (66% of the population) and the Obidos microregion (25% of the population), where the municipality of Monte Alegre is located. The region is characterized by artisanal and industrial fishing in the várzea wetlands, and uplands with dense forests and extensive natural grasslands, rich in nutrients. In these areas, small-scale annual agriculture and cattle ranching predominate.



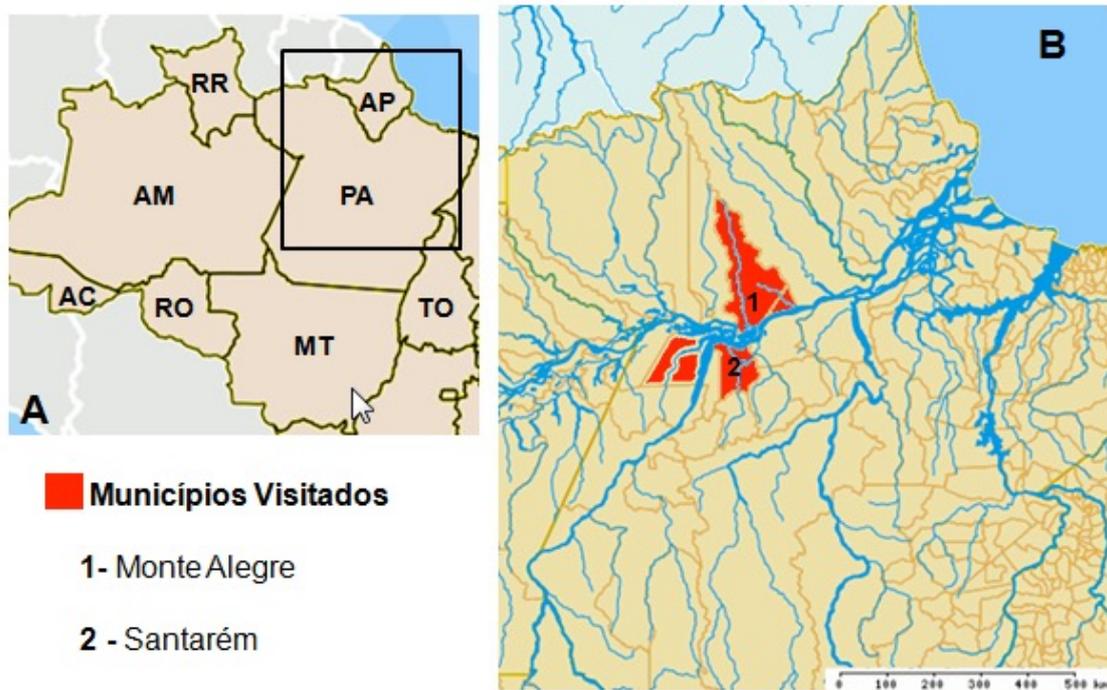
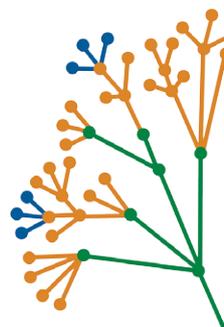


Figure 1 – Location of the Lower Amazon microregion (A) and of the municipalities studied (B).

Source: prepared by the authors from the tool 3IGEO, Ministry of Environment, 2010.

In recent years the Lower Amazon territory has been considered to be one of the principal frontiers of agricultural expansion (MMA, 2005). The possibility of paving the BR-163 highway has motivated growth of rice and soybean cultivation, as well as increase in pastures and illegal logging. This factor has driven serious social, environmental, and economic impacts, such as: concentration of land and income, increase in migratory flux, increase in rural violence, pollution of rivers, increase in forest fragmentation and degradation, dependence on monocultures, and low efficiency and economic use of non-timber forest products (IPAM, 2010). This research has a predominantly qualitative approach, based on case studies in two localities that experienced problems with extreme climate events in recent years (i.e. drought and floods) – in the municipalities of Santarém and Monte Alegre, Pará. Institutional interviews were carried out in the municipality of Santarém given its status as political, economic, and social center of the study region. In addition, semi-structured interviews were made with family farmers in the municipality of Monte Alegre – distant eight hours by boat downstream from Santarém – where representatives of local institutions were interviewed to understand the structure of municipal governance involving family agriculture. These municipalities were chosen for having registered extreme climatic events with direct effects on small-scale agriculture and fishing.



Semi-structured and structured interviews applied to key actors (public officials from state agencies operating at the local, municipal and state levels and practitioners from non-governmental organizations) were used as research instruments. All interviews were conducted under the premise of confidentiality and anonymity. Fieldwork was conducted in July 2010.

An institutional and public policy (national/state/municipal) diagnosis of factors connected with land use and occupation that favor or do not favor the capacity of smallholder rural farmers to adapt to climate change, was carried out with representatives of governmental and non-governmental organizations. The themes guiding the interviews were: i) existing climate change-related policies in the region, ii) capillarity of the institution, iii) characterization of human resources; iv) availability of resources for policy implementation; v) inter-institutional cooperation; vi) operational limitations; vii) main outcomes; viii) lifespan (how long the institution lasts); ix) rotation/turnover of practitioners; x) policy implementation continuity; xi) participation in policy and decision-making; and xii) perceptions of the main challenges of climate change.

More than forty different policies and/or socio-environmental projects were identified as relevant and/or related to climate change risk management, the reduction of vulnerabilities and an increase in the capacity of family farmers to cope with newer and different production strategies. A total of eighteen institutions were mapped and visited for this research - ten governmental and eight non-governmental.

2 RESULTS

Strengthening organizational landscapes is vital for adaptation, reducing vulnerabilities and preparing human systems to deal with environmental variations. In this sense, our results confirm that the NGOs studied that work directly with climate change vulnerability reduction have mostly emerged to overcome action gaps in the institutional arena. Those gaps have been created by the (in)action or inefficiency of state agencies.

Interviewed practitioners from both the government and the third sector have identified the following fragilities in state agencies (at federal, state and local levels) dealing with climate change in the Lower Amazon region (see Table 1):

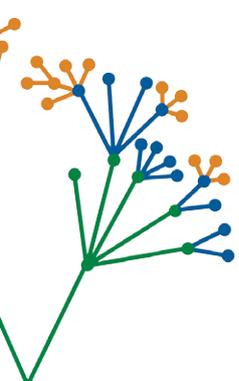
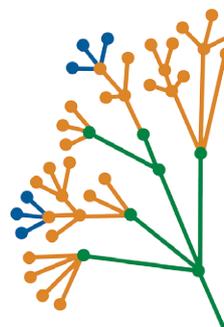


Table 1 – Identified institutional fragilities among state agencies in the state of Pará (interviewees' perception).

Limited human resources	<ul style="list-style-type: none"> • Limited technical capabilities (in quantity and quality) • Lack of commitment • Frustration (mainly due to organizational communication problems) • Low self-esteem and motivation levels • Lack of a career plan • Favoritism
Rotation/Turnover of officials	<ul style="list-style-type: none"> • Short-term actions not prioritized by planning • Lack of leadership • Lack of accountability • Unclear objectives/Wasted efforts • Emergency actions prioritized • Preventative actions and planning given low priority • Wasted efforts
Lifespan (time of existence)	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of continuity • Lack of accountability
Lack of continuity of actions	<ul style="list-style-type: none"> • Priority for actions with immediate effects/high visibility • Emergency assistance, to the detriment of long-term capacity building • Wasted efforts
Little/weak inter-institutional cooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Even inter-institutional actions are poorly cooperative • Poor communication
Limited material resources	<ul style="list-style-type: none"> • Asymmetries in infrastructure and technical staff among institutions with different mandates (conservation, enforcement, and environmental monitoring institutions) = actions weakened and/or diluted along the way
Unsatisfactory Results	<ul style="list-style-type: none"> • Barriers/institutional flaws perpetrated • Lack of accountability
Low legitimacy and participation levels	<ul style="list-style-type: none"> • Low popular participation in construction of collective actions • Lack of real involvement by end-users

Source: Authors.

NGOs clearly flourish on the fertile ground that the government willingly relinquishes. State agencies operating at every level frequently delegate functions and resources to the third sector. This happens for different reasons, ranging from pragmatism and flexibility to laziness and corruption. State agencies are known for offering solutions to inexistent problems and leaving real problems unresolved. On the other hand, NGOs that have been shown to successfully operate in the study region, usually aim at solving three main problems in the Lower Amazon region of Brazil:



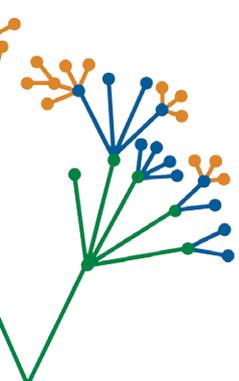
1. Diversification of production strategies, such as agroforestry and permaculture training, income diversification, technologies for small-scale forest production, fishing agreements, and capacity building for fostering cooperation and associative skills among end-users;
2. Conservation projects such as fire control training, environmental education, and ecotourism; and
3. Participation in existing public policies, such as the BR-163 Plan, the Plano Amazônia Sustentável (Sustainable Amazon Plan), the Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (National Program for Food Acquisition), Zoneamento Ecológico-Econômico (Ecological-Economic Zoning), the Programa de Regularização Fundiária (Program for Land Tenure Regularization), and the Programa de Assistência Técnica Rural (Program for Rural Technical Extension).

Among the positive aspects identified with NGOs, interviewees cited:

- High power of popular mobilization
- Simplified administrative and bureaucratic procedures
- Problem-oriented (Commitment to actions and results)
- People-centered
- Organizational culture of sharing of responsibilities and expectations
- Commitment to bottom-up participation / Valuing collective consensus-building
- Valuing traditional knowledge, practices, and lifestyles
- Effective communication with the targeted populations (local communities)

NGO initiatives were observed to value participation of family farmers, extractivists, and riverine dwellers in the collective construction of actions directly connected to their production and ways of life. Responsibility for project conduct and actions is shared and the results are collective victories for conservation and for personal, community, and sustainable development.

All of the organizations work directly or indirectly with some state agencies, and this entity generally manages to bridge planned and executed policies in contact with target populations (family farmers, extractivists, riverine dwellers). None of the organizations declared to work directly with climatic change issues, however during the interviews they could easily relate their actions and strategies as related to climatic change, such as fire control strategies, agroecological production, conservation efforts and youth education.



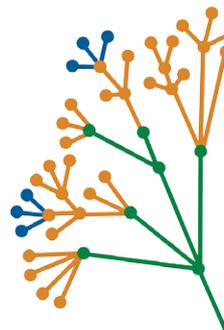
Following, the selected case studies showcasing “good enough governance” levels in the Lower Amazon region will be briefly described.

- **Center for Community Action Project Support** (CEAPAC in Portuguese): The organization CEAPAC (Center for Community Action Project Support) bases its work on community needs and actions, with a focus on capacity building in association and cooperative structure and function. The center supports diversification, marketing and transport of community-based production. It engages in a line of action with special attention to education and training of rural youth and in the promotion of seminars, courses in agro-ecology, fire control, and food production. This organization prepares and supports participating families in dialogue and in policies involving the Program for Food Acquisition, and land tenure regularization.

One of the major bottlenecks in public policies in the Amazon is the difficulty of dialogue and understanding of administrative and bureaucratic procedures and rituals for involvement and participation in policies and programs. An example is participation of family farmers in the Program for Food Acquisition for local school lunches, where small-scale farmers are given priority for guaranteed purchase of production, but must follow rules of access that frequently are hard to understand. Capacity building in association and cooperative structure and function enables understanding of how to access credit lines and production technologies. Sometimes the path to individual credit is long and bureaucratic, while credit through associations is simplified, but with legal requirements unknown to small holders in the Amazon.

These non-governmental organizations function as translators of policies, projects, and plans and even national and international market demands for production. They are necessary intermediaries, since the complexity of requirements for access to credit, technical assistance, land tenure regularization, and even social security, education, and health discourage, frustrate, and frequently exclude individuals from rural and forest-dwelling environments. Many communities in Extractive Reserves or riverine dwellers in the Amazon are simply forgotten, with limited access to material resources and infrastructure for health, education, and production. Organizations such as CEAPAC come in close contact with real community needs, engaging in dialogue, capturing yearnings, and creating positive expectations, concrete actions, and inclusive results by way of small projects.

- **The Amazon Working Group** (GTA, in Portuguese). Network collaboration is prioritized by GTA (the Amazon Working Group). GTA was created to promote participation of forest communities in sustainable development policies. This network is made up of twenty regional offices involving more than six hundred entities representing farmers, rubber tappers, indigenous, riverine dwellers, and environmental, technical assistance, community communication, and human rights entities.

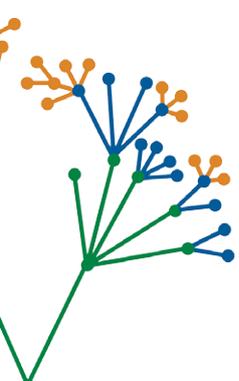


- **Center for Studies, Research, and Training for Workers in the Lower Amazon** (CEFTBAM, in Portuguese) In the Lower Amazon region, GTA is represented by CEFTBAM (Center for Studies, Research, and Training for Workers in the Lower Amazon), an organization focused on technical and policy training of its associates. In this region, their work is focused on the Program Amazon Without Fire, in capacity building in association structure and function, on agro-ecology, on diversification of production, on solidarity economy, on literacy, and on support for and creation of Rural Family Households. This NGO aggregates seventy-six entities and has benefitted thirty-six thousand people in its more than twenty years of existence. The importance of carrying out work through a network is that it enables greater and more qualified mobilization of forest communities in terms of demands for conservation and different forms of sustainable development. Recognition of the contribution of community knowledge and practices directed to conservation of Amazon biodiversity guides the work of this group.

- **Institute of Sustainable Technology/National Rubber Tappers Council** (ITESAM/CNS in Portuguese). Their work is carried out in articulation and mobilization with other entities such as ITESAM/CNS (Institute of Sustainable Technology/National Rubber Tappers Council). The actions of these two organizations, that have offices in the same place and are represented by practically the same people, are directed to agro-extractivist and development projects inside the Tapajós-Arapiuns Extractive Reserve. The objective is to work with the economics of family farming through insertion of new technologies in family production. ITESAM works in twenty-five municipalities on the north channel of the Amazon River, and along the BR-163 highway. Besides articulating directly with the National Rubber Tappers Council, they work in partnership with the Federal University of Western Pará and secretaries of agriculture with family agriculture, and with the Institute for Forest Development of Pará, and the Land Institute of Pará. The National Rubber Tappers Council is a national organization that represents agro-extractivist workers organized in associations, cooperatives, and unions. This organization works to improve the quality of life and sustainable use of natural resources of the Amazon forest, standing up for land rights. It is an organization with great capillarity and power of mobilization. Their actions are educational and political, in defense of traditional ways of life in the forest, in conservation, and in influencing regional and national public policies.

- **Fishing Colony Z-20**. The Z-20 Fishing Colony in Santarém is considered to be one of the largest association of fishermen in Brazil, with more than 11,500 members. The Colony works in defense of the rights of professional and traditional fishermen, mainly rights related to credit, social security, capacity building, access to diverse social benefits, technical assistance, health, and education.

- **The Health and Happiness Project** (PSA in Portuguese), funded by both national and international donors from the USA, and Europe, works to promote and support participatory processes of integrated and sustainable community development. It contributes in a demonstrative manner to improvement in public



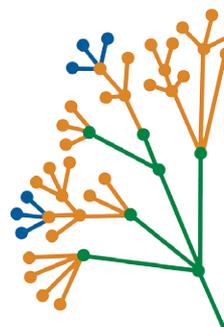
policies, to the quality of life, and to the exercise of citizenship. PSA acts directly in three municipalities in Western Pará (Belterra, Aveiro, and Santarém, location of their offices), assisting approximately thirty thousand people, mainly rural populations, supporting them in the defense of their land, their natural resources, and in the social, economic, and environmental viability of their territories (PSA, 2010). PSA develops inclusive actions with SUS (national health service) in construction of bathrooms and sanitary facilities in the communities, providing running water, and through communication, with promotion of income generation through capacity building in management and production of handicrafts and community-based ecotourism.

- The [Amazon Institute for Environmental Research](#) (IPAM, in Portuguese) With more than fifteen years of experience, the Amazon Institute for Environmental Research (IPAM) bases its work on the engagement of science with environmental activism. Actions of the Institute are directed to construction of social participation and public policy formulation. Evidence of challenges related to degraded landscapes, unsustainable economies, and social injustice drive the work of the organization. IPAM prioritizes participatory research with active participation of populations that live in the region, especially with people of the forests. In Santarém, IPAM has worked with the Climate Witnesses Project in partnership with WWF, Project Dialogues, and Project Várzea, with involvement of fourteen thousand families in seven municipalities of the Lower Amazon.

It is important to note that the majority of these organizations have funding difficulties and problems with continuity of actions, availability of human resources, and adequate technical staff for preparation, execution, monitoring, and financial accountability of projects. A strong commitment of the people in charge of these organizations to the cause of their work is evident, many of them working with low salaries and limited conditions of infrastructure and support material. A sense of responsibility, transparency, collective effort, and participation permeates their discourse and action. With the exception IPAM and PSA, the climatic change perception was translated into very local and regional actions, the other two organization had a more global view of actions and strategies to work with climatic change, even PSA, which focus is not directly linked to environmental issues of climatic change.

2.1 DISCUSSION

By analyzing the involved actors' perceptions on the main climate change governance challenges in the Brazilian Amazon, this study confirmed the perception of most governance institutions as slow in the achievement of their objectives, fragmented and lacking continuity. At the same time, interviewees made clear distinctions between the performance of public agencies and non-governmental organizations. In this regard, our case studies confirm that their views about NGOs were significantly more positive than those about state-led institutions.



In all cases, people (and not necessarily financial resources) were at the core of positive experiences. Leadership, motivation and real involvement with the targeted communities made a dramatic difference in performance. Accordingly, and besides the above-mentioned positive traits for “good enough governances”, to follow Grindle’s expression, interviewees identified some key actors as a vital channel of communication between government and their communities. Among those actors were: rural experts, agricultural technicians, environmental monitoring agents (*fiscais dos órgãos ambientais*, in Portuguese) and health agents. Such actors are considered key in adaptation processes due to their proximity to both the government and the family farmers. They contribute to the fluency of communication among actors and translate complicated, bureaucratic discourses into the everyday language of family farmers.

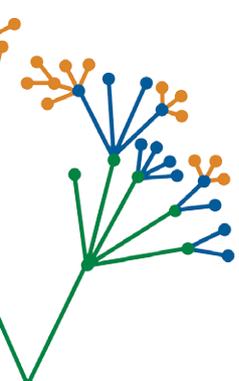
Analysis of the cases presented in this paper confirms that there is no need for the creation of new public policies and institutions to effectively manage climate change risk among family farmers in the Amazon region of Brazil.

As Grindle pointed out, scholars and practitioners must (...) assume more realistic expectations about how much good governance can be expected in poor countries struggling with a plethora of demands on their capacities to pursue change” (Grindle, 2010, p. 2). Our work shows that what is needed in order to achieve a “good enough governance” in the Lower Amazon region is the strengthening and/or re-structuring of already existing governance instances. This requires some innovative approaches. To start with, it demands deeper knowledge of the perception of involved actors (especially end-users) on the impact of governance instances on their everyday lives. The study of perceptions is vital because adaptive capacity to climatic and social-economic risks depends on the understanding that the involved actors have of those risks and of the institutions created to deal with them.

It also requires the permanent motivation and capacity building/development of a leadership that will be able to effectively mobilize for family farmers’ needs and claims. Many are, of course, the shortfalls of these initiatives: limited human and material resources, low salaries, lack of long-term planning for action and continuity, financial uncertainty, and limited reach of these actions.

2.2 FINAL REMARKS

Since rules of state and non-state actors in global climate governance continue to change, and non-state actors are increasingly governing climate-related activities, by what means can society hold these new agents of earth system governance accountable for their actions? As Young points out, “for those who regard the anarchic character of the states system as the core of the problem, the growing influence of various nonstate actors is a welcome development. As



nonstate actors, including multinational corporations, become more and more powerful, however, the issues of transparency and accountability regarding the actions of these actors will become more and more prominent" (Drummond & Litre, 2012, p. 279). The issue is destined to become a major concern in the coming decades. Paradoxically, states may play a role of some importance in addressing this problem. So far, institutional analysis of climate change governance instances in the Brazilian Amazon indicates that it is people with leadership skills, and not necessarily bureaucratic structures, who are at the center of good governance. It is the "humanogram", and not the "organogram" of organizations which seems to make a positive difference.

In looking at effective environmental regimes, leadership on the part of key individuals is an important factor in case after case. But governance failures are common. This is why the role of individuals is key to what happens with non-governmental organizations in the state of Pará: motivated people, unshackled from bureaucratic constraints and checkpoints inherent to public institutions in Brazil (such as Public Procurement Bidding Law 6.938) contribute with much needed fast-track processes and problem-solving flexibility.

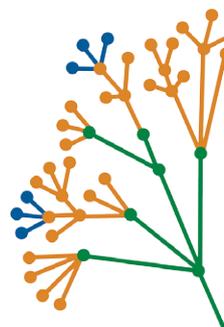
The long list of bureaucratic constraints that government agencies face (the Public Procurement Bidding Law, the Law of Fiscal Responsibility, and the Brazilian equivalent of the U.S. Office of Attorney General ((Controladoria Geral da União, in Portuguese), frequently constitute obstacles to efficiency. This does not mean that checkpoints are unnecessary. To the contrary, constraints and checkpoints constitute pillars for good governance by enabling accountability. The matter is that public officials prefer to just by-pass them, by transferring public responsibilities to the third sector.

At the same time, NGOs may present pitfalls of their own. Organizations too dependent on the charisma and leadership of individuals – as frequently happens with NGOs in Brazil - are usually weak from an institutional point of view since they lack the long-term continuity necessary to face the challenges of climate change. As they usually focus on the local level, they are not concerned with larger territories and spheres of action. Thus, complex issues such as climate change, cannot be accounted to their activities.

As temporary arrangements that cover gaps in public sector performance, NGOs are not the product of institutional development. This lack of continuity is the product of frequent uncertainties, but also of human-resource limitations. Among those limitations are the lack of skills and/or training, low salary levels, and the lack of stability/career plans.

Above all, the personification or materialization of an institution into an individual or group of individuals constitutes a clear institutional fragility. Good governance institutions should not rely on individuals for their continuity.

At the same time, the development of science and knowledge necessary to respond to the challenges of climate change requires long-term strategies. Only governments are suited to administer complex issues along a time and territorial scales of decades.



NGOs have trouble supporting or endorsing the work of state agencies. While they often receive support from the government, they usually do not act in return. Focusing on their own interests and objectives, they seldom contribute to the creation of real participation spaces (Toni et al., 2009; Sayago, 2007; 2000; Cleaver, 2001; Khotari, 2001) and to the strengthening of legitimate state institutions.

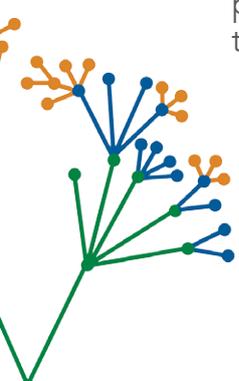
Reliable and predictable institutions are vital to govern climate change in the Amazon region, and elsewhere. Bureaucratic checkpoints such as the ones existing in Brazilian state agencies certainly slow much-needed solutions, but also act as filters against corruption.

Governments or nations cannot be built from the fragments of a puzzle of interests; such as is the case with NGOs. Long-term, costly strategies for responding to collective interests (such as energy, fishing, or the reduction of climate change vulnerabilities) require the legitimacy of democratic processes. And democracy cannot be built simply by the delegation/outsourcing of power. Bad governance exists, as corporate interests, mafias, and lobbies striving for sectoral interests show. It is difficult to blame NGOs for compensating the lack of action of governments when climate change affected populations clamor for urgent assistance. However, this should open the way for imposition of sectoral advantages by structured groups. NGOs should operate under the legitimate umbrella of national governments, which, at least formally, are meant to be the representatives of the collective will.

Although decentralization may be beneficial in contexts with solid democracies and where civil society is organized, it often has adverse effects in regions where the public authority is weak, non-existent, or dominated by one party or a unified economic elite (Fonseca et al., 2012; Bursztyn and Chacon, 2011; Harriss, 2001; Mohan et al., 2000). This is characteristic of many municipalities in the state of Para. In these municipalities, the absence of the State increases the power of private interests, which gain legitimacy using money and coercion (Fonseca et al., 2012). State agencies, specially those dealing with environmental issues, are always late and when they arrive there is a strong chance of being coopted by consolidated local power, which have strong linkages with private interest and local agencies.

Neither state agencies nor NGOs are a panacea. Our work demonstrates that civil society practitioners make mistakes, and so do government agents. Decision-makers should search for a balance.

Efficient, goal-oriented state agencies are needed so that national administrations can work side by side with NGOs under good governance conditions. State agencies cannot delegate their role to the third sector. In their turn, while NGOs can function as institutions per se, they should not operate as institutions "for themselves". They can continue to exercise pressure, pointing out local problems, monitoring actions of state agencies, and advocating for specific interests. In this sense, NGOs play a vital "thermometer role".



Governments, in their turn, need to be accountable and legitimate. This requires eradication of corruption, incompetence, unaccountability and acceptance of a culture of full transparency. It also requires participation in collegial bodies, seeking public and not sectoral interests, through informed, bottom-up participation, with capacity development for young and future leaders and decision makers.

3 ACKNOWLEDGMENTS

The authors would like to thank PNUD/SAE for making field research possible. We would also like to thank CAPES/PNPD for the fellow research scholarship.

4 REFERENCES

ADGER, N. et al. *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, 1st ed. Cambridge University Press, 2009a.

_____. Are there social limits to adaptation to climate change? *Climatic Change* 93 (3), 335–354, 2009b.

ADGER, N.; KHAN, S.; BROOKS, N. *Measuring and enhancing adaptive capacity*. UNDP, 2003.

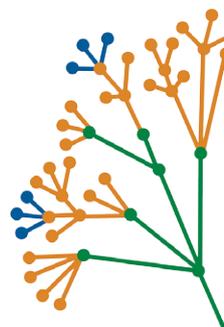
ARRAUT, E. M.; NOBRE, P.; NOBRE, C. A.; SCARPA, F. M. Brazilian Network on Global Climate Change Research (Rede Clima): structure, scientific advances and future prospects. *Sustentabilidade em Debate*. Brasília. V. 3, n. 2, p. 241-256, Jul. Dez. 2012. Available at: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/8136/6172>>. Last retrieved on August 2, 2013.

AZEVEDO, A. et al. *Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Mato Grosso*, PNUD/SAE, 2010.

BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank, 1992.

BECK, U. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

_____. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.



BELLIVEAU S.; BRADHAW, B.; SMIT, S.; REID, S.; RAMSEY, D. TARLETON, M.; SAWYER, B. Farm-level adaptation to multiple risks: climate change and other concerns. Occasional paper n. 27. Canada: University of Guelph, 2006.

BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Edital FNMA nº 3/2005 — Apoio ao fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental e territorial dos municípios localizados na área de influência da rodovia BR-63/trecho Cuiabá - Santarém, MMA, Brasília, 2005.

BURSZTYN, M. Think locally, act globally: new challenges to environmental governance. Cambridge: Harvard University. CID Working Paper, n. 33, 2009.

CANHOS, V. P.; Siqueira, M. F. de; Marino, A.; Canhos, D. A. L. Análise da vulnerabilidade da biodiversidade brasileira frente às mudanças climáticas globais. In: *Parcerias Estratégicas*, n. 27, dezembro 2008, p. 113-139, 2008.

CASTRO, S. D. A. Riesgos y peligros: una visión desde la Geografía. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona. 60, 2002. Available at <<http://www.ub.es/geocrit/sn-60.htm>>.

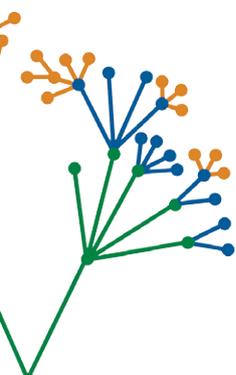
CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Ed.), *Participation: The New Tyranny?* Zed Books, New York, 2001.

_____. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. *World Development*, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 95-120, 1988.

CUTTER, S.; FINCH, C. Temporal and spatial changes in social vulnerability to natural hazards. *PNAS* (105), 7, 2301-2306, 2008.

DELMAS, M.; YOUNG, O. *Governance for the Environment: new perspectives*, Cambridge University Press, New York, 2009.



DI FALCO, S.; VERONESI, M.; YESUF, M. Does adaptation to climate change provide food security? A micro-perspective from Ethiopia. In: *American Journal of Agricultural Economics* 93, n. 3, p. 825-842, 2011.

DRAKE, E.; MALIK, A.; XU, Y.; KOTSIKONI, I.; EL-HBASHY, R.; MISRA, V. Good governance and the World Bank. University of Oxford, 2002. Available at <<http://www.reformwatch.net/fixers/110.pdf>>. Accessed 1 August, 2013.

DRAKE, E. et al. 2002. Good governance and the World Bank. University of Oxford. Available at <<http://www.reformwatch.net/fixers/110.pdf>>.

DRUMMOND, J. A.; LITRE, G. Interview with Professor Oran R. Young: dealing with the challenges of the anthropocene will require substantial changes in the existing world order. In: *Sustentabilidade em Debate*, v. 3, n. 2, 277-284, 2012. Available at <<http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/8138/6175>>.

EAKIN H.; LEMOS, M. C. Institutions and change: the challenge of building adaptive capacity in Latin America, *Global Environmental Change* 20, 1-3, 2010.

FINE, B. The developmental State is dead: long live social capital? *Development and Change*, v. 30, p. 1-19, 1999.

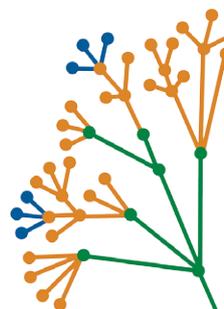
FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; ALLEN, B. S. Trivializing sustainability: environmental governance and rhetorical free-riders in the Brazilian Amazon. *Natural Resources Forum* 36: 28-37, 2012.

GBETIBOUO, G. A. Understanding Farmers' Perceptions and Adaptations to Climate Change and Variability: the case of the Limpopo Basin, South Africa, IFPRI. Discussion Paper. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2009.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GRINDLE, M. Good Governance: the inflation of an Idea. CID Working Paper n. 202 October 2010. Available at <http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/202.pdf>. Retrieved on 5 August, 2013.

GRINDLE, M. S. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5) 553-574, 2007.



_____. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525–548, 2004.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, 1968.

HARRISS, J. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. *Social Scientist*, v. 29, p. 25-40, 2001.

HOWDEN, S. M.; SOUSSANA, J. F.; TUBIELLO, F. N.; CHHETRI, N.; DUNLOP, M.; MEINKE, H. Adapting agriculture to climate change. *PNAS*, December 11, v. 104, n. 50, 2007.

IBNOUF, F. O. Challenges and possibilities for achieving household food security in the Western Sudan region: the role of female farmers. In: *Food Security* 3, n. 2 p. 215–231, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produção Agrícola Municipal 2007: cereais, leguminosas e oleaginosas*. IBGE, Rio de Janeiro, 2008.

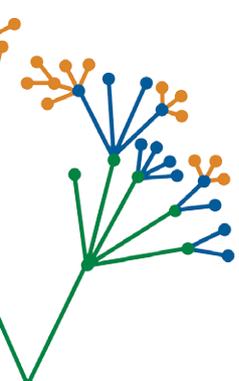
_____. *Censo 2010*. IBGE, Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Rede Clima, Relatório de Atividades 2010*. INPE, Novembro de 2011.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE; AR 4; 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*.

IPAM, 2010. Available at <<http://www.ipam.org.br/o-ipam/>>. Retrieved on 20 August 2010.

JONES, L.; BOYD, E. Exploring social barriers to adaptation: Insights from Western Nepal. *Global Environmental Change* 21 (1262-1274), 2011.



KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Ed.), *Participation: The New Tyranny?* Zed Books, New York, 2001.

KRISTJANSON, P. et al. Linking International Agricultural Research Knowledge with Action for Sustainable Poverty Alleviation: What Works? Working Paper n. 173. Center For International Development at Harvard University. July 2008.

KRUG, T. Impacto, vulnerabilidade e adaptação das florestas à mudança do clima. In: *Parcerias Estratégicas*, n. 27, dezembro 2008, p. 43-72, 2008.

LIMA, M.; ALVES, B; Vulnerabilidades, impactos e adaptação à mudança do clima no setor agropecuário e solos agrícolas. In: *Parcerias Estratégicas*, n. 27, dezembro 2008, p. 73-112.

LITRE, G.; Bursztyn, M. Percepções e Adaptação aos Riscos Climáticos e Socioeconômicos na Pecuária Familiar do Bioma Pampa. Paper presented at the VI Encontro Nacional da ANPPAS, Belém, Pará, September 2012.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, 21(2): 247–268, 2000.

MORTON, J. F. The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture. *PNAS*, 104 (50): 19680-19685, 2007.

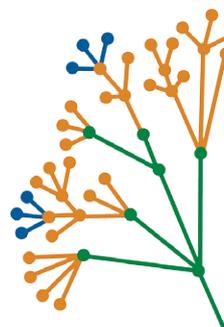
MOSER, S. C.; EKSTROM, J. A. A framework to diagnose barriers to climate change adaptation. In: *PNAS*, Early Edition, 2010.

NANDA, V. The good governance concept revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1): 269–283, 2006.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

PORTES, A.; Landolt, P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, v. 32, p. 529-547, 2000.

RAO, K. P. C.; NDEGWS, W. G.; KIZITO, K.; OYOO, A. Climate Variability and Change: farmer perceptions and understanding of intra-seasonal variability in



Rainfall and associated risk in semi-arid Kenya. *Expl. Agric.*, v. 47 (2), p. 267–291
C_ Cambridge University Press, 2011.

ROCHA, J. et al. Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Acre. Estudo Técnico. PNUD/SAE, 2010.

SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.

SAYAGO, D. V. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 3(4): 9–21, 2007.

SAYAGO, D. A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 2000.

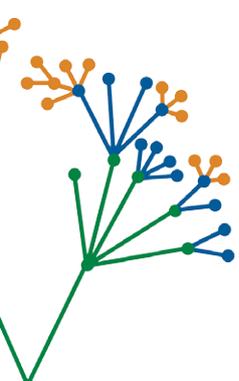
SIMONI, J. et al. Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Pará. Estudo Técnico. PNUD/SAE, 2010.

SIMONI, J.; LINDOSO, D.; DEBORTOLI, N.; IBIAPINA, I.; EIDT, G., Instituições e políticas públicas em territórios da Amazônia: desafios para a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades. *Novos Cadernos do NAEA*, v. 16, n. 2, ano 2013, p. 45-66.

SMIT, B.; SKINNER, M. W. Adaptations options in agriculture to climate change: a typology. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 7: 85–114, 2002.

TONI, F.; MACHADO, L.; PINTO, M. Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável. In: Projeto Diálogos (Ed.), *Desenvolvimento Territorial: diretrizes para a região da BR-163*, v. 2. Projeto Diálogos, Brasília, 2009.

UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Unescap). What is Good Governance? [s. d.] Available at <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>.



O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil

The Role of Municipalities in Public Policies Devoted to Rural Territorial Development in Brazil

Armando Fornazier*

*Pós-doutorando no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).
armandouenf@yahoo.com.br

Recebido em 08.11.2015
Aceito em 30.11.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o papel do município no Estado brasileiro e sua configuração nas políticas territoriais. Para atender a esse objetivo, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental. Os estudos mostram que na criação das políticas territoriais tratou-se o processo de forma mais gerencial e pouco se enfatizou os conflitos. Os espaços participativos como os conselhos municipais foram expandidos para uma lógica territorial por meio dos colegiados, porém, sem a institucionalidade jurídica, sua função é apenas consultiva e de representatividade dos atores sociais. Dessa forma, mesmo se pensando a política em uma lógica territorial, na implementação das ações se necessita recorrer aos municípios. Uma opção de integrar as ações seria constituindo os consórcios públicos que possuem natureza jurídica, porém, diferenças de poder entre municípios e a dificuldade de articulação territorial fazem com que esse mecanismo seja ainda pouco utilizado.

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

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the role of the municipality in the Brazilian state and its configuration in the territorial policies. To answer the objective, we used the bibliographical and documentary research. Studies have shown that the creation of territorial policies is more about management process and little is emphasized about conflicts. Participatory spaces were expanded to a territorial logic as the collegiate, but without the juridical institutions, their role is only advisory and representation of social actors. Thus, even if considering the policy on a territorial logic, the implementation of actions is needed to seek municipalities. One option to integrate the actions would be constitute public consortia, however, differences in power between municipalities and the difficulty of territorial articulation make this mechanism is rarely used.

Key words: Federalism. Public policies. Territory. Rural development

1 INTRODUÇÃO

O enfoque no desenvolvimento rural brasileiro nos últimos anos tem procurado dar conta de novas formas de articulação. O planejamento e implementação de ações via territórios é uma das propostas nas políticas públicas para essas áreas. Embora as chamadas políticas territoriais tenham tido êxito em muitos países como na União Europeia (HESPANHOL, 2010), entre outros, há dificuldades em transpor os modelos para outros países (RICCI, 2004).

Uma dificuldade é que mesmo se constituindo a unidade território como espaço da política pública, essa unidade se diferencia muito, existindo territórios mais articulados com maior organização social e condições de desenvolvimento, enquanto outros carecem de recursos humanos e financeiros. Além disso, há a problemática jurídica, ou seja, qual o papel do território na política?

No caso brasileiro, as mudanças na Constituição Federal de 1988 abriram espaço ao ente federativo município com ações mais descentralizadas. Nesse contexto também foram criados os espaços participativos como os Conselhos Municipais com o objetivo de aproximar o Estado dos atores sociais (ABRAMOVAY, 2001). Com o tempo, alguns espaços participativos foram expandidos além dos limites de cada município como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) presente na política territorial.

A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) marca uma fase importante na tentativa de adotar o enfoque territorial nas políticas públicas para o meio rural. Bonnal (2008) relata que com a criação da SDT/MDA em 2004 foi implantado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Em 2008 foi instituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PTC buscou articular além das políticas produtivas e de infraestrutura com uma ênfase além do espaço rural, assim como ações em outras áreas como nas políticas sociais nos locais de predominância rural e baixo dinamismo econômico com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008). Porém, mesmo com as mais positivas perspectivas de desenvolvimento territorial, os resultados das políticas apontam muitos problemas.

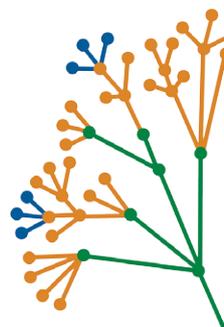
Um dos problemas verificados por alguns autores (MEDEIROS e DIAS, 2011; RAMBO *et al.*, 2013; entre outros) é a falta da institucionalização do território que, apesar de ser delimitado na política, em muitas questões como o recebimento de recursos ele não tem autonomia. Com isso, na maioria das vezes a política acaba sendo operacionalizada pelo ente federativo município. Dessa forma, é importante discutir como se situa esse ente federativo na configuração do Estado brasileiro e sua relação com a política territorial.

O objetivo deste trabalho é analisar o papel do município no Estado brasileiro e sua configuração nas políticas territoriais procurando destacar desafios com a operacionalização de políticas públicas e possibilidades de novos arranjos entre os entes federativos. Para atender a esse objetivo, recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é utilizada principalmente com base em trabalhos que já discutiram essa questão. No caso da pesquisa documental, utilizam-se documentos como Leis, Projetos, etc.

2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Brasileira de 1988 atribuiu muitas funções ao município, fenômeno corriqueiramente chamado de “municipalização”. Mesmo que em parte os recursos sejam repassados pelo governo federal, a execução das ações como nas áreas de educação, saúde, etc. cabe a esse ente federativo. Entre os argumentos para essa estratégia, aparecia a maior proximidade do município com os atores sociais alvo das políticas públicas. Assim, é importante compreender como se constitui o município e suas relações com outros entes federativos e dentro de si mesmo, dos conflitos de poder, formação de parcerias, arranjos, etc.

Em relação à autonomia dos municípios, Leal (2012) afirma que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia. O autor descreve que na Constituição de 1934 houve um novo surto autonomista, interrompido pelo Estado Novo. Porém, o mesmo autor relata que os chefes municipais governistas gozavam de uma ampla autonomia extralegal como na nomeação de funcionários, etc. Ou seja, o poder local consegue influenciar nas escolhas de quem executa as políticas e mantém um conjunto de ações arbitrárias.



A discussão de Leal (2012) é do final da década de 1940, porém, algumas dessas questões permanecem em muitas localidades na gestão pública atual. Souza (1996) comenta que o autor⁴⁰ “mostrou as contradições entre a adoção de formas modernas de representação política, tais como o sufrágio universal, em um contexto de pobreza, centralização de poder e de recursos nas esferas estaduais e federal, e de um poder privado local, o dos coronéis, que já estava em decadência” (SOUZA, 1996, p. 106).

Um ponto interessante que o autor aborda é o que se poderia pensar em um novo ente federativo entre a União, estados e municípios ou uma entidade de âmbito regional. Segundo o autor:

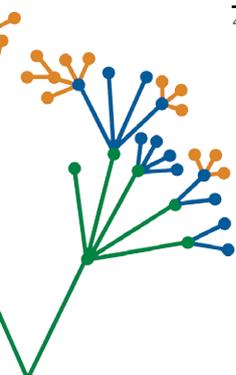
Não é nova, aliás, entre nós, a ideia de se instituir, acima do município e abaixo do estado, uma entidade de âmbito regional, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido. Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, porque os municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma “região” para uns, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento, etc. (LEAL, 2012, p. 57).

Verifica-se assim a problemática de definir qual seria a finalidade ou atuação desse ente intermediário com jurisdição territorial. Uma das formas de fugir dessa questão é não criar um novo ente federativo, mas uma entidade especial de personalidade jurídica que possa atuar além dos limites municipais. Segundo o autor:

A instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispendo de autonomia administrativa e financeira, parece a solução mais indicada e a que provavelmente prevalecerá entre nós. É, aliás, a forma que melhor pode conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional (LEAL, 2012, p. 57).

Além do territorial, outras ações começaram a ser pensadas; ações com o objetivo de compartilhar atividades no nível regional. Um exemplo foi a criação pelo governo federal em 1959 do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que buscava, sobretudo, uma reestruturação econômica e social daquela região, e depois deu origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Porém, no documento (GTDN, 1967) se descreve que a ênfase de articulação dessa política regional é com os estados e não com os municípios.

⁴⁰ Obra já citada: *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*.



O enfoque do GTDN é mais no campo econômico e de desenvolvimento regional, não trata de outras questões como o federalismo, autonomia, etc. A ênfase é em como executar uma política com enfoque regional. Com o início do Regime Militar, instaurado no Brasil em 1964, surgiram outras discussões. Uma delas é sobre a maior centralidade e a falta de autonomia dos municípios. Arretche (2002) descreve que governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política e eram selecionados mediante indicação da cúpula militar.

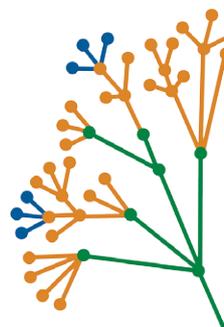
Com o tempo, mesmo no Regime Militar já se começa a ter mudanças nessa centralidade, principalmente no aspecto tributário com a abertura política do final dos anos 1970 (SOUZA, 1996). Porém, segundo a autora, as medidas descentralizadoras são introduzidas pela Constituição de 1988 dando uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios. A Constituição Brasileira de 1988 aponta como entes federativos a União, os estados (inclui o Distrito Federal) e os municípios (FERREIRA FILHO, 1991). Nesse contexto, cresceu a atuação dos municípios em muitas áreas, mesmo que os recursos venham de outros entes como estados e União.

Mesmo com a descentralização das políticas públicas, os desenhos de operacionalização como as legislações e normas nas diversas áreas foram sendo criadas aos poucos. Arretche (2002) cita a descentralização e a universalização da política federal de saúde e descreve que, embora o acesso aos serviços públicos de saúde passasse a ter validade imediatamente após a promulgação da Constituição, a municipalização implicava uma reestruturação da estrutura nacional de serviços com a transferência das atividades desempenhadas pelo nível federal para os municípios. Arretche (2002) destaca que essa municipalização se dá ao mesmo tempo em que há uma distribuição desigual de capacidades estatais entre os diferentes níveis de governo.

Arretche (2010) faz uma distinção das políticas descentralizadas no Brasil e relata que os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais. Na definição da autora há dois tipos de políticas públicas descentralizadas:

- 1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.
- 2) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policydecision-making*) (ARRETCHÉ, 2010, p. 603).

Assim, em algumas áreas como o desenvolvimento rural, alguns municípios podem priorizar investimentos, enquanto outros, não. A possibilidade de dife-



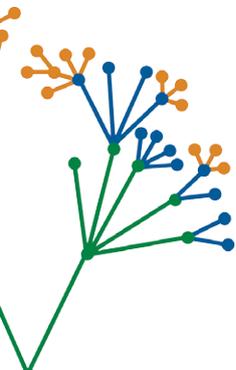
rentes utilizações dos recursos é mais flexível nas políticas não reguladas, pois depende mais das decisões dos planejadores das políticas (*polycymaking*). Arretche (2010) descreve que, mesmo em políticas reguladas, há prioridades municipais de gastos e variação nos patamares de utilização, o que, em termos teóricos, significa que a autonomia política dos governos locais opera no sentido de desigualdade territorial.

Com a maior descentralização por parte dos municípios surge a discussão da sociedade ter um maior diálogo ao definir os rumos que os municípios devem tomar. Para isso há a criação de espaços participativos que podem ser conselhos, colegiados, etc. Jacobi (1989, p. 42) afirma que:

À medida que a descentralização representa uma opção política e uma possibilidade concreta para que os cidadãos tenham uma maior participação na vida política municipal, o desafio de transição política, neste contexto, é o de estabelecer novas regras de convivência entre estado e município, onde a participação social possa assumir um estimulante papel de reforço da construção de novas formas de representação, organização e cooperação na gestão da vida municipal.

No que se refere à descentralização, Souza (1996) comenta que esta tem sido o foco central da literatura sobre desenvolvimento. Assim, é vista como um dos principais instrumentos de estratégia para a redução do papel do Estado. Porém, a autora destaca vários problemas teóricos não resolvidos nesta literatura como os prós e os contra; vantagens e desvantagens; falta de politização do debate; ênfase na linguagem em “eficiência”, “efetividade” e “controle”; ignorar níveis intermediários de governo, foco apenas nas relações entre o centro e as esferas locais; não garantia da equidade dos benefícios, etc. Arretche (2002) relata que “no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas” (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Descrito como um dos problemas desta literatura pela autora, um aspecto é que muitos estudos focam mais no aspecto “gerencial” e para isso usam mais a linguagem de processos em busca de eficiência, eficácia e controle. Assim, faltam os aspectos de conflitos políticos. Frey (2000) afirma que em inglês se usa o conceito “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e “*policy*” para os conteúdos da política. Dessa forma, a dimensão institucional “*polity*” refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Enquanto no quadro da dimensão processual “*politics*” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso e que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração



dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. No caso brasileiro, trazendo para a crítica de Souza (1996) significa que a literatura foca mais no “*policy*” e menos no “*politics*”, ou seja, os estudos tratam mais de questões materiais e gerenciais sem muito verificar os conflitos que existem entre os diversos atores sociais e organizações intermediárias entre o nacional e o local.

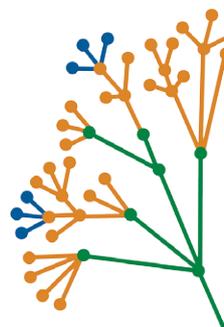
A descentralização também foi uma forma de melhorar a gestão dos recursos, principalmente em um cenário de crises econômicas no período (fim da década de 1980) e da diminuição do poder do Estado Nacional. Jacob (1989) relata que:

Por trás da descentralização está colocada uma questão básica de sobrevivência econômica, ou, se preferirmos, um mecanismo adequado para o uso e redistribuição mais eficiente do escasso orçamento público. Partindo-se das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas também uma garantia de que os próprios beneficiários garantam o seu controle, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da decisão local (JACOB, 1989, p. 42).

Segundo Bronzo (2006, p. 149) “a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988”. Ainda segundo a autora:

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (BRONZO, 2006, p.149).

Porém, a construção desses espaços nem sempre ocorre de forma harmoniosa promovendo a integração dos vários representantes. Em alguns espaços, a decisão pode centrar-se mais próxima dos atores locais, em outros, pode abranger apenas alguns representantes, enquanto pode haver situações que, mesmo existindo o espaço, sua função de representatividade e espaço de participação pode ser insignificante. Ricci (2004) relata que, mesmo com muitas políticas públicas adotando ações participativas, há uma série de problemas como as demandas que não são atendidas porque a comunidade que participa de espaços como conselhos muitas vezes não são as pessoas-alvo da política pública, dificultando assim sua institucionalização.

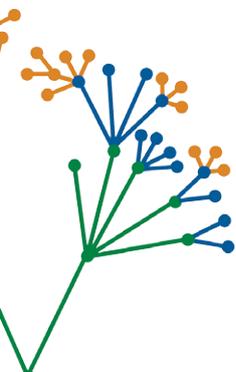


3 ALÉM DOS MUNICÍPIOS: O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL BRASILEIRO

A descentralização fez com que novos arranjos fossem adotados no processo de construção e acompanhamento das políticas públicas como os espaços participativos. Côrtes (2005) relata que durante a década de 1990, leis complementares em áreas da saúde, assistência social, etc. normas e portarias ministeriais criaram conselhos integrados por representantes da sociedade civil e dos governos, responsáveis por definir políticas setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. A autora descreve que entre esses conselhos destacam-se os de políticas sociais, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências, do idoso.

Em relação ao desenvolvimento rural, os conselhos começaram a ser utilizados nas políticas públicas a partir de meados dos anos 1990. Para acessar as políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, os municípios necessitavam criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). O Pronaf dá ênfase no desenvolvimento rural com o objetivo principal de disponibilizar crédito aos agricultores que antes tinham dificuldades de utilizar esse instrumento de política agrícola, porém, uma modalidade denominada Pronaf-M ou Infraestrutura era para ofertar estruturas aos municípios. Abramovay e Veiga (1999) destacam que apenas poderiam pleitear os financiamentos aqueles municípios selecionados no Conselho Nacional do Pronaf e que dispusessem de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo respectivo CMDR. Oliveira (2002) descreve que no CMDR participam entidades públicas e privadas (prefeituras, sindicatos, órgãos de extensão rural, etc.). No caso do Pronaf, são os conselhos que determinam as demandas por meio de PMDR.

O enfoque do Pronaf-M ou Infraestrutura era municipal, mesmo que participassem organizações que atuavam no nível estadual, como os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Segundo Abramovay (2001), os conselhos como o CMDR foram formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressavam uma dinâmica local significativa. O autor faz uma crítica quanto à representatividade e descreve que em muitos conselhos estavam presentes os secretários de Agricultura, não havendo ampla participação de muitos atores sociais. Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 58) afirmam que “não há dúvida de que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se às atividades rotineiras de controle, que reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados”.



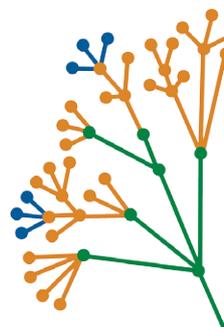
A influência do poder municipal é destacada por Abramovay e Veiga (1999) no que chamam de prefeiturização dos CMDR. Abramovay (2001, p. 123) relata que “segundo informações de técnicos do MDA, parte muito significativa dos Conselhos reúne-se apenas para elaborar o Plano de Trabalho, por convocação da Prefeitura ou da extensão rural”. Outra problemática descrita pelo autor é que “os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional” (ABRAMOVAY, 2001, p. 123).

Moura (2007) corrobora com a necessidade de um caráter regional nas políticas de desenvolvimento rural e relata que desde 2003 o Pronaf Infraestrutura vem passando por mudanças e ajustamentos sendo a principal dessas mudanças a linha infraestrutura ter como foco a dinamização da agricultura familiar através de territórios rurais e não mais a agricultura familiar de municípios específicos. Segundo Delgado e Grisa (2014), a linha Infraestrutura e Serviços do PRONAF “criada em 1997” foi reformulada em 2003, dando lugar ao Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (Pronat).

Assim, a participação social nas políticas públicas pode ocorrer dentro dos limites dos municípios ou abranger mais atores sociais, por exemplo, constituindo um território. Bandeira (1999) relata que a organização da sociedade civil possui especificidades na esfera territorial e temática. No âmbito territorial, as práticas participativas estão relacionadas com os espaços sub-regionais que são intermediários entre o estado e o município, onde não se localizam as instâncias político-administrativas. No âmbito temático procura-se promover a articulação social em caráter permanente, buscando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se referem ao desenvolvimento regional fugindo das ações específicas ou setoriais. Beduschi Filho e Abramovay (2004) descrevem que o maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda “de balcão” para uma lógica territorial e de projetos.

A proposta de políticas de desenvolvimento rural com um enfoque territorial no nível do governo federal surge com a criação da SDT/MDA. O documento (MDA, 2003) relata que a existência dos conselhos municipais resultado da descentralização pode acrescentar ao território por meio de fusões e acúmulo de capital humano e social com o objetivo de promover uma maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas. O documento também destaca a necessidade de integrar ações que vão desde políticas sociais, infraestrutura, etc., assim como o fomento à organização social no território.

Na política territorial foram criados novos espaços de articulação como o Coder onde se procura incorporar os CMDR. Segundo a Resolução N°. 48, de 16 de setembro de 2004:



Recomendar que o processo de criação e/ou reformulação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável contemplem a representatividade, diversidade e pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural (social, econômica, cultural, política e ambiental), e baseie-se em processos de articulação existentes, de modo a buscar-se a efetividade e legitimidade da gestão social - objeto desses espaços colegiados (BRASIL, 2004, art. 1º).

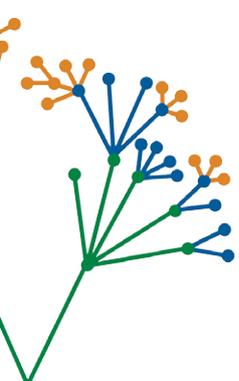
Dessa forma, as políticas territoriais vão sendo aperfeiçoadas ou alteradas com o tempo. O MDA (2005) relata a importância desse processo com o objetivo de permitir uma visão mais integradora de espaços e buscar a integração das organizações internas dos territórios rurais, entre elas e com o resto da economia regional e nacional. Outro objetivo descrito é reduzir desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços.

Essa visão mais integradora de espaços por meio dos territórios esbarra na problemática do federalismo, pois, como destaca Bronzo (2006), o território não é um ente federativo e assim não consegue receber recursos. Com isso, para muitas políticas, por exemplo, infraestrutura no território, há a necessidade de vontade política e articulação com outros entes como uma prefeitura para receber os recursos. Sobre esses espaços colegiados, Medeiros e Dias (2011) relatam que a Resolução nº. 48 e depois a nº. 52⁴¹ não se referem a um marco jurídico dos territórios, mas apenas à criação dos espaços colegiados. Os autores também relatam o papel consultivo do Codeter e a necessidade de sua homologação pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para garantir a legitimidade formal.

O MDA (2014) destaca o papel dos colegiados na definição das prioridades de uso dos recursos como na contratação de projetos para infraestrutura rural que devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). "Além disso, os colegiados possuem a atribuição de realizar a gestão social dos contratos. Para isso contam com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que implementam a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (MDA, 2014, p. 2).

Como o Codeter não tem um marco jurídico e muitas vezes necessitam recorrer aos municípios, uma possibilidade jurídica para a gestão territorial ter mais articulação no recebimento de recursos e fugir da municipalidade seria a criação de uma instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira como sugerida por Leal (2012). Esse arranjo jurídico pode ser possível via consórcios públicos. Carlos e Trevas (2013) relatam que o consórcio público representa a possibilidade de amadu-

⁴¹ Resolução Nº. 52 de 16 de fevereiro de 2005.



recimento do federalismo brasileiro e decorre de um marco legal expresso na Lei nº. 11.107/2005. Além da segurança jurídica, ele fornece uma complexa arquitetura de gestão como garantia de efetividade e sustentabilidade ao empreendimento proposto.

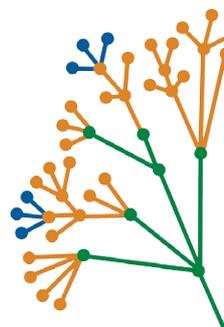
Apesar da possibilidade de os municípios que compõem um território formarem um consórcio público, as experiências desse arranjo nas políticas para o meio rural ainda são poucas. Outra crítica da política territorial é a dificuldade de fugir do setorial (rural). Com isso, uma das propostas foi a criação do PTC, em 2008, com o objetivo de promover uma maior integração de políticas públicas nas áreas rurais. O objetivo do programa como descrito no arcabouço normativo é ser uma política de combate à pobreza nas regiões contínuas que passam a formar territórios para essa integração de ações. Diferentemente da política territorial, anterior, que era coordenada pelo MDA, essa passa a ser coordenada pela Casa Civil com a presença de vários ministérios e organizações ligadas a esses ministérios, como aponta Favareto (2009).

Na definição dos municípios participantes dos territórios pouco foi discutido nos documentos sobre a problemática da coesão entre esses entes, conflitos, questões de poder, etc. Quando se verifica os PTDRS que são os documentos elaborados para a criação dos territórios, há uma descrição de dados geográficos, socioeconômicos, etc., porém, ainda se conhece pouco dos aspectos dentro do território, como se articulam os determinados atores sociais, municípios, ou seja, os problemas no campo político (*politics*).

Mesmo com a criação do PTC, inicialmente com 60 territórios e depois passando para 120, permaneceram também os denominados territórios rurais. Uma das propostas do PTC é a integração de ações, porém, alguns estudos avaliam a dificuldade de alcançar esse objetivo, por exemplo, a pouca participação do nível estadual ou a prevalência ainda do rural onde o programa ainda não conseguiu atender ao proposto de fugir de uma lógica setorial para uma territorial. Araújo (2010) verificou, por meio de consultas aos documentos, que em muitas políticas territoriais é a Secretaria de Agricultura ou de Desenvolvimento Agrário que comanda o processo, o que dificulta a integração de outras políticas, dado sua natureza setorial. Segundo a autora:

Um dos estados de maior avanço é a Bahia, onde existe um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) atuante, presidido pelo Secretário de Planejamento, e onde a opção pela territorialização das políticas estaduais parece bem firme. O exemplo baiano deixa a lição de que é preciso investir neste elo entre as políticas nacionais e locais (Araújo, 2010, p. 210).

Mesmo existindo recursos para a política territorial, a falta de uma articulação com o território faz com que esse recurso não seja utilizado. Pereira Leite e Wesz Júnior (2011) relatam que, no quesito financeiro-orçamentário, a participação dos atores territoriais responsáveis pela implementação dos projetos deve ser



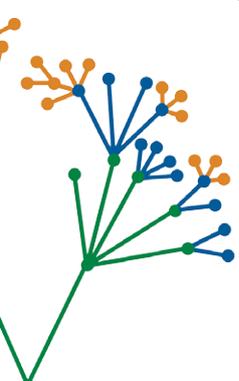
estimulada para que, os recursos não retornem ao Tesouro pelo seu não uso. Fornazier e Belik (2012) verificam principalmente com base em outros estudos que apesar do território ser um espaço de articulação de políticas públicas, muitas ações ocorrem de maneira isolada (setorial) no escopo de cada ministério.

O espaço participativo como o Codeter tem essa função de definir ações prioritárias no território e promover transformações produtivas e/ou o aumento do capital social. Assim, alguns territórios podem priorizar transformações produtivas e inclusive na política territorial brasileira há recursos para isso por meio do Programa de Infraestrutura para Territórios Rurais (Proinf), porém, as prioridades podem inclusive agravar conflitos com a exclusão de outros atores sociais que compõem o território.

O Brasil possui 239 territórios segundo o Plano Safra da Agricultura Familiar do MDA 2014-2015. Entre eles, há Territórios Rurais (antigos e novos) e 120 Territórios da Cidadania (MDA, 2014). Nesses territórios, o Plano Safra aponta o PROINF como um mecanismo de apoio às iniciativas de beneficiamento, armazenamento e de comercialização de produtos. Ou seja, por meio do Proinf os espaços participativos como o Colegiado podem eleger prioridades para o território. Rambo et al. (2013) relatam que os Colegiados Territoriais do PTC estruturam-se em geral a partir dos mesmos colegiados do Pronat, ou seja, cada Território da Cidadania ou território rural tem um colegiado. Porém, há algumas diferenças no PTC:

No entanto, há três diferenças quanto aos objetivos, estrutura, abrangência e complexidade institucionais, quais sejam: (a) presença de um Comitê Gestor Nacional; (b) a subdivisão dos Colegiados em Comitês Temáticos (educação, cultura, saúde, etc.) uma vez que tratam de ações e políticas mais abrangentes que as temáticas vinculadas ao meio rural; (c) maiores esforços em estruturar a participação do Estado em suas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal) (RAMBO et al. 2013, p. 109).

O colegiado é um espaço formado por um conjunto de atores de grande importância na gestão territorial. O Manual do PROINF (MDA, 2014) dá um maior enfoque no colegiado na utilização dos recursos para infraestrutura, mas seu papel pode não ser apenas como um espaço para decidir alocação de recursos, mas para definir um projeto de desenvolvimento para o território que poderá inclusive contrapor com a lógica produtivista, por exemplo, pode focar mais atividades de conservação ambiental, etc. No caso desses recursos, para cada território será empenhada uma única proposta, embora o mesmo possa indicar até três objetos prioritários para contratação de infraestrutura rural. O Manual descreve que o papel do Colegiado Territorial é estratégico neste processo e tem a função de verificar o desempenho dos projetos no âmbito dos territórios. Para cumprir esse papel o colegiado contará com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que executarão a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (MDA, 2014, p. 14).



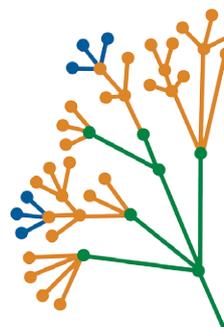
O que se chama de Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra é uma oferta de assessoria técnica aos colegiados para monitorar as políticas de desenvolvimento rural em busca de efetividade por meio da pactuação territorial para resolver os entraves identificados no processo de implementação (MDA, 2014). Ou seja, o Colegiado ao mesmo tempo em que dialoga com sua base de atores sociais ou com os participantes da política, também dialoga com a assessoria técnica que fará esse diálogo com outras instâncias da política. A Figura 1 mostra as relações do Colegiado com outras instâncias no Programa Territórios da Cidadania.



Figura 1 – Gestão do Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Territórios da Cidadania (2009).

O Comitê Gestor Nacional é uma instância composta por Secretários-Executivos ou Secretários Nacionais de todos os ministérios que compõem o PTC. Sua função é aprovar as diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliar o programa e definir novos ministérios. O Comitê de Articulação Estadual é composto pelos órgãos federais que atuam no estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e por representantes das prefeituras dos territórios. Suas atribuições são: apoiar a organização nos territórios, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas, auxiliar na divulgação



do programa, apresentar sugestões de novos territórios e acompanhar a execução. O Colegiado Territorial é composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território. Ele define o plano de desenvolvimento do território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do programa (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009). Segundo o Manual do Proinf:

Os Colegiados Territoriais devem encaminhar o(s) tema(s) e objeto(s) priorizado(s) aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para que os mesmos os analise e identifique possibilidade de integração com outras políticas públicas. Da mesma forma, a SDT/MDA comunica aos CEDRS o resultado da avaliação das propostas (MDA, 2014, p. 10).

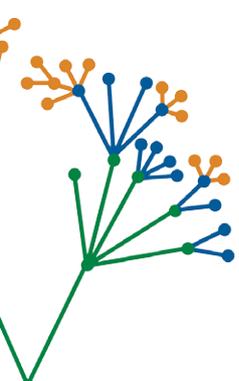
No Proinf poderão apresentar propostas de projetos de infraestrutura rural para os Territórios Rurais e da Cidadania, órgãos da administração pública estadual, municipal e do Distrito Federal e Consórcios Públicos. Também é relatado que é vedada a transferência de recursos a estados e municípios para entidades privadas com o objetivo de evitar a estruturação de entes privados com recursos públicos por meio deste instrumento (MDA, 2014).

Assim, observa-se que a formação dos consórcios públicos como discutido por Bronzo (2006) poderia permitir que os recursos fossem repassados a estes que abrangem um número maior de municípios, já que, como o Colegiado não tem um marco jurídico, o Consórcio Público juridicamente permite esse recebimento de recursos públicos. Porém, há muitos entraves como os conflitos entre municípios, etc.

Na elaboração dos projetos comuns, especialmente no recebimento dos recursos financeiros, a questão municipal pode ser uma grande problemática. Santos (2010) analisa o Território do Alto Sertão Sergipano e descreve a problemática da falta da personalidade jurídica do território e a dificuldade de municípios receberem recursos devido a problemas de débitos com o governo federal.

Um dos graves problemas encontrados para desenvolver as ações no território são as pendências fiscais das prefeituras com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). São elas as receptoras dos recursos repassados pelo MDA, mas a inadimplência de alguns municípios inviabilizou a execução de projetos nestes.

Os projetos de infraestrutura que estão sendo implantados já foram identificados, dentro dos arranjos produtivos locais, como atividades consideradas essenciais para o desenvolvimento do território. Entretanto, o Codeter, por não ter personalidade jurídica, não pode ser o proponente de projetos de financiamento para o território (SANTOS, 2010, p. 63).



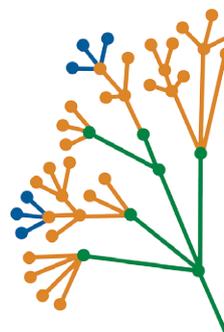
Quando os municípios de um território enfrentam essa problemática, uma maneira é direcionar o projeto para outro município adimplente com o governo federal, mesmo que às vezes possa não ser o município com melhores condições de receber um empreendimento, por exemplo. Assim, verifica-se nessa etapa a problemática da falta de um ente público. O Consórcio Público aparentemente seria uma solução, porém, cai na problemática anterior da necessidade dos municípios que compõem o consórcio estarem adimplentes.

Outra questão verificada em alguns estudos é que, mesmo o Colegiado abrangendo todo o território, há diferenças de poder político entre municípios. Em um estudo no Território da Cidadania Noroeste Colonial, RS, Deckert e Allebrandt (2013, p. 143) relatam que “alguns entrevistados responderam que muitas ações do programa ainda atendem a interesses individuais dos municípios, poucos projetos são desenvolvidos considerando uma área de abrangência maior”.

Como se pode verificar em um conjunto de estudos, mesmo com uma década de ações em políticas territoriais, há ainda uma série de dificuldades da articulação das ações propostas pela política e sua implementação no *locus* território, sendo que, nesse contexto, o Codeter tem uma grande importância de ser o espaço de articulação. Esse espaço não é homogêneo, há interesses de projetos hegemônicos que podem criar conflitos, assim como a exclusão de determinados atores sociais desse espaço de participação. Outra dificuldade da articulação dentro do próprio território é o contexto de federalismo, ou seja, como esse Colegiado articula com os municípios que fazem parte do território, com os estados e com o governo federal.

Assim, mesmo com toda a discussão sobre a importância de se pensar além do município abrangendo um espaço maior de articulação, no caso, o território, na operacionalização das ações se recai de ter que recorrer ao município. Isso implica em questões que foram discutidas em outros períodos como a influência do poder local, das dificuldades de articular com outros municípios para acordos e principalmente da política ter uma abrangência maior.

Em alguns projetos territoriais a implementação unicamente circunscrita em um município pode inclusive gerar muitos entraves, por exemplo, em questões sanitárias onde a comercialização fica limitada a um único município por adotar um serviço de inspeção municipal. Fornazier e Belik (2014) relatam isso em um estudo em dois Territórios da Cidadania nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar e sugerem que uma pactuação territorial com a criação de projetos compartilhados (consórcios públicos) permitiria compartilhar esses serviços de inspeção e também os produtos das agroindústrias poderiam ser comercializados nos municípios que compõem o território. Porém, para formar esse arranjo jurídico há uma série de entraves como os discutidos anteriormente como as diferenças de poder, adimplência, etc.



O arranjo jurídico do consórcio público vem sendo incentivado em alguns estados como na Bahia. O PPA 2016/2019 (BAHIA, 2015) estabelece como proposta a articulação com os municípios por demanda e/ou por meio dos territórios de identidade, a integração e adequação aos programas e às políticas públicas estaduais e federais e “para isso” propõe apoiar a criação de consórcios públicos municipais. Alguns territórios da Bahia, assim como em outros estados, já possuem consórcios públicos. Assim, cabe verificar como esses novos arranjos jurídicos intermediários entre os municípios e os estados na presença de espaços participativos (Codeter) dialogam ou não, pactuam ações, geram ou acentuam conflitos, etc.

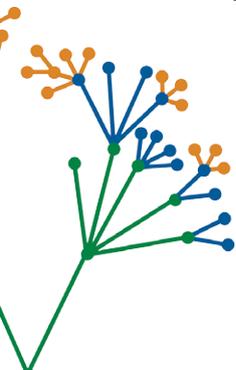
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do município como ente federativo brasileiro sofreu muitas mudanças com o passar do tempo, assim como sua relação com outros entes federativos. Leal (2012) já pensava na possibilidade de um ente federativo entre o município e o estado. Uma sugestão do autor era a criação de sociedades jurídicas com fins específicos, pois era difícil definir um ente intermediário pelo fato da delimitação de “território” variar conforme a área de atuação.

A Constituição Federal de 1988 permitiu que os municípios ganhassem mais autonomia com a descentralização. Uma maneira de aproximar os atores sociais do estado foi a criação de espaços participativos como os conselhos. Com o objetivo das políticas saírem dos limites municipais foram criadas as políticas territoriais com a presença do colegiado (Codeter) como espaço de participação. Porém, no plano de concepção dessas políticas pouco se enfatizou de diferenças de poder e conflitos, elas ficam mais no plano gerencial.

Outra problemática é que, mesmo expandindo as ações para o território, essas estão mais no campo consultivo, pois na implementação falta um ente jurídico. Com isso, há a necessidade de buscar arranjos como retornar aos municípios para o recebimento dos recursos. A criação de consórcios públicos permitiria resolver em parte essa problemática, porém, é um mecanismo ainda pouco presente nos projetos de desenvolvimento rural e envolve também conflitos entre os componentes do território.

Verifica-se que na passagem de uma política pública do seu plano de construção para a implementação surgem vários entraves. Os espaços como os territórios com sua heterogeneidade podem buscar ações com o objetivo de contornar os problemas, por exemplo, na falta de um marco jurídico utilizarem de mecanismos como consórcios públicos. Porém, os exemplos atuais mostram que as políticas territoriais ainda ficam “presas” ao município e “com isso” nas particularidades dos territórios há casos de exclusão de grupos sociais, maior poder de influência de alguns municípios, etc., o que faz com que a política



territorial não tenha o seu principal objetivo concretizado que é o de integrar ações em um espaço maior incluindo os diversos atores sociais.

Este trabalho apresenta como limitação focar nos aspectos mais normativos do papel do município nas políticas territoriais e possibilidades de novos arranjos jurídicos, porém, cabe mais pesquisas empíricas para verificar os conflitos que surgem nos espaços territoriais.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf). Brasília, DF: IPEA, abril de 1999 (Texto para Discussão, n. 641).

ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: ARAÚJO, T. B. (Coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010, p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12).

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

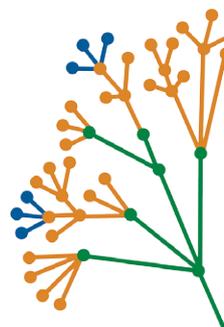
_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BAHIA, Governo da. Plano Plurianual Participativo 2016-2019. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/31082015151213000000_PPA_2016-2019_.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BANDEIRA, P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. IPEA: Brasília, fevereiro de 1999. (Texto para Discussão n. 630).

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.

BONNAL, P. Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Programa



de Pós- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, n. 14, fev. 2008.

BRASIL. Decreto N°. 1.946, de 28 de junho de 1996. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 01 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1946.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf. Resolução N° 48 de 16 de setembro de 2004. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 23 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514307.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Decreto de 25 de fevereiro. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 26 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

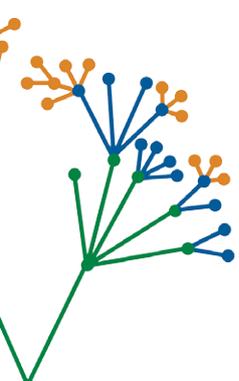
_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, SDT, CONDRAF, junho 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/Bases_Conceituais_SDT.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento – Documento de Apoio N° 02, Brasília, novembro de 2005. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/3261361>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Manual Operacional do Proinf 2014. Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília, DF. MDA/SDT Departamento de Inclusão Produtiva, junho de 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Proinf_2014_4-de_junho_FINAL.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

BRONZO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Políticas públicas; coletânea. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

CARLOS, V.; TREVAS, P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.



CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, n. 25, p. 143-174, 2005.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L. A efetividade da cidadania no Programa Territórios da Cidadania: um estudo de caso do noroeste colonial do Rio Grande do Sul. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade – AOS*, v. 2, n. 2, p. 139-152, 2013.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 22, n. 1, p. 132-163, 2014.

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N°. 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile, 2009.

FERREIRA FILHO, M. G. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 86, p.116-129, 1991.

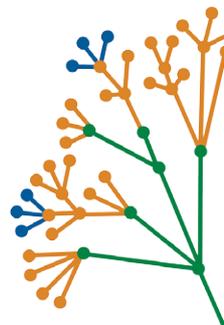
FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural: entre o territorial e o setorial. *Pensamento & Realidade*, Ano XV, v. 27, n. 3, p. 126-147, 2012.

_____. Articulação entre políticas de compras governamentais da agricultura familiar e políticas territoriais. In: 52º Congresso da SOBER, 2014, Goiânia, GO. Anais... Heterogeneidade e suas implicações no rural brasileiro, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2. ed. Ministério do Interior, SUDENE, Recife, PE, 1967 [1959].

HESPANHOL, R. A. de M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v. 5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.



JACOBI, P. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 1/2, p. 42-45, 1989.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto – O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1948].

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coord.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 14). p. 169-196.

MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico Normativo*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 13). p. 127-242.

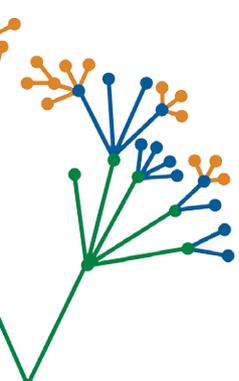
MOURA, J. T. V. de. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CM-DRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 9, n. 2, p. 241-255, 2007.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. *Informações Econômicas*, v. 32, n.12, p.7-16, 2002.

RAMBO, A. G. et al. Apreendendo Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do Proinf e das emendas parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. *Acta Geográfica*, v. 7, p. 103-132, 2013.

RICCI, R. Contradições na Implementação das Ações de Participação. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 36. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

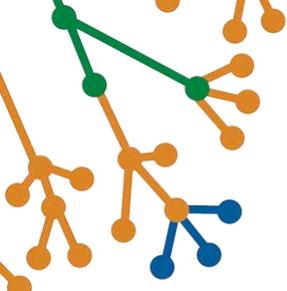
SANTOS, C. L. O Alto Sertão Sergipano: análise das políticas de desenvolvimento neste "território rural". *Boletim Goiano de Geografia*, v. 30, n. 1, p. 51-67, 2010.



SOUZA, C. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Territórios da Cidadania. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Março de 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download_orig_file?pageflip_id=2221713>. Acesso em: 12 nov. 2015.





Desenvolvimento Territorial e Participação Social em Políticas Públicas: O Caso do Conselho Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC

Territorial Development and Social Participation in Public Policies: the case of the Territorial Council of Alto Acre e Capixaba – CTAC

Janio Nascimento de Aquino*
Maria Jeigiane Portela da Silva**

*Universidade de Brasília – UnB
brotheraquino@gmail.com

**Universidade Federal do Acre – UFAC
jeigiane@gmail.com

Recebido em 16.10.2015
Aceito em 13.11.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

Abordaremos no presente artigo a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas na região do Alto Acre e Capixaba no período de 2008 a 2012, tendo como estudo de caso o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba (CTAC), no estado do Acre. O estudo justifica-se pela necessidade de compreensão do contexto organizacional e institucional presentes na região, com o objetivo de conhecer os padrões de aliança e disputas internas em torno da partilha de poder local, bem como qual tem

sido a participação social na formulação e deliberação de políticas públicas para o desenvolvimento territorial para além dos aspectos rurais e agrícolas. O presente estudo utilizou a análise de conteúdo, baseado em procedimentos metodológicos compostos por meio de entrevistas semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental, em formato digital e impressos cedidos pela Secretaria-Executiva do CTAC. Em seguida, a categorização do conteúdo das entrevistas e documentos pesquisados, culminando com análise final. Concluiu-se reconhecendo a importância do processo de discussão e definição de políticas públicas no âmbito da relação entre sociedade civil e Estado, tendo como espaço de diálogo o referido Conselho.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural. Sociedade civil. Processo decisório. Controle social.

ABSTRACT

This article discusses the participation of the civil society in the decision-making process of public policies in the Upper Acre and Capixaba region of Brazil from 2008 to 2012, taking as a case study the Council of Territorial Development of the Upper Acre and Capixaba (CTAC), Acre. The study is justified by the need to understand the organizational and institutional contexts in the region, in order to understand the patterns of alliances and internal disputes over in the local government. It also seeks to evidence the level of social participation in the formulation and deliberation of public policies for territorial development across rural and agricultural issues. This study used content analysis and semi-structured interviews, direct observation and documentary research in digital and printed documents offered by the Executive Secretariat of the CTAC.

Keywords: Rural Development. Civil Society. Decision Making and Social Control.

1 INTRODUÇÃO

A abordagem territorial no contexto do desenvolvimento rural é um tema que vem se destacando no ambiente do debate sobre os novos conceitos de ruralidade, tanto no Brasil como em muitos países da América Latina, demonstrando de forma clara e objetiva, os elementos inovadores para o processo de planejamento e desenvolvimento regional e reconhecendo princípios como a democracia, a participação e o controle social.

Essa abordagem valoriza o âmbito territorial no planejamento e organização da demanda para suas políticas, permitindo uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e políticas públicas. A partir dessa visão, o território

é tido como uma área que sintetiza e materializa em um determinado espaço geográfico um processo social, econômico, ecológico e cultural complexo, que está em interação com outros espaços diferenciados. Assim,

O território é o espaço da prática. [...] A territorialidade manifesta-se em todas as escalas, desde as relações pessoais e cotidianas até as complexas relações sociais. Ela se fundamenta na identidade e pode repousar na presença de um estoque cultural que resiste à reapropriação do espaço de base territorial (BECKER, 2010:17).

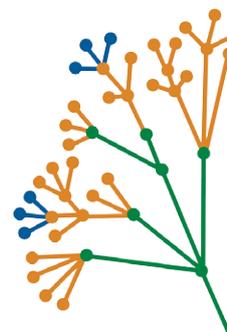
Nesse contexto, um dos pilares para construção e implementação do desenvolvimento rural por meio da abordagem territorial são os colegiados territoriais estruturados com base na participação da sociedade local. É, antes de tudo, um espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política, onde acontece o planejamento das ações territoriais e se definem programas e projetos. Nesse sentido, o colegiado territorial possui um papel relevante para a condução e desenvolvimento da estratégia de apoio aos territórios. Deve refletir, em sua composição, a diversidade de instituições, organizações e segmentos existentes em determinada região.

Assim, este artigo discute o desenvolvimento territorial e a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas na região do Alto Acre e Capixaba, relativo ao período de 2008 a 2012, tendo como estudo de caso o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC. O presente estudo utilizou a análise de conteúdo, por ser mais apropriada em função da possibilidade de melhor explicitação e sistematização do tema abordado.

A pesquisa, que viabilizou as análises aqui apresentadas, foi realizada no período de agosto a dezembro de 2014, utilizando metodologia qualitativa e buscando múltiplas fontes de dados e caracterizando-se como de natureza descritiva. “A descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2009: 37).

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram compostos por meio de entrevistas semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental, em formato digital e impressos cedidos pela Secretaria-Executiva do CTAC. Em seguida, procedeu-se com a categorização do conteúdo das entrevistas e documentos pesquisados e análise final.

Como base teórica utilizou-se os conceitos de conselhos gestores de políticas públicas, política de desenvolvimento territorial, aspectos de organização social no Brasil, além da formação das organizações da sociedade civil no estado do Acre e na região do Alto Acre e Capixaba.



2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

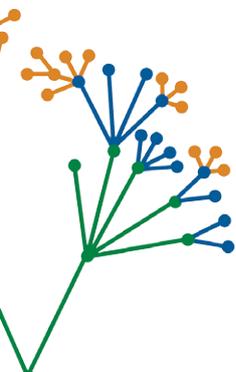
No Brasil, a incorporação da abordagem territorial como referência à formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural é bastante recente (LEITE *et al.*, 2011:14). Tal incorporação vem implicando uma ressignificação do papel dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico e nas possibilidades da participação da sociedade no processo de formulação e influência nos investimentos de políticas públicas contidas em diversas iniciativas.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat e Programa Territórios da Cidadania – PTC surgem em um cenário em que era necessária a intensificação de políticas públicas rurais mais consistentes e de abrangência nacional, voltadas para atender às necessidades dos agricultores familiares, principalmente aqueles localizados em regiões de pobreza extrema. Para Grisa e Schneider (2014), tais programas contribuem de maneira importante para a interação entre políticas públicas e pobreza, além de beneficiar sobremaneira a categoria social. O PTC e o Pronat atuam de forma diferente em termos de objetivos e modelo de gestão. Mas ambos compartilham os mesmos recortes territoriais e parte dos dispositivos institucionais e de governança, nomeadamente os Colegiados Territoriais (LÁ NO TERRITÓRIO, 2014:49).

Nesse aspecto o Estado se compromete a organizar e fortalecer políticas que mobilizem a sociedade civil e o poder público nacional, estadual, municipal e territorial em torno de ações estruturantes que possibilite o exercício da participação social, no âmbito das políticas públicas e o fortalecimento das ações de dinamização econômica respeitando as aptidões de cada região.

Na visão de Grisa e Schneider, “Os territórios ‘despertavam’ como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento” (GRISA; SCHNEIDER, 2014:11). Dessa forma, está previsto como princípio de funcionamento desses programas, os Conselhos Territoriais que incluem em sua composição todos os segmentos da sociedade civil e os representantes dos três níveis de governos que integram a arena participativa de discussões de políticas públicas de âmbito territorial.

Nessa perspectiva, torna-se importante evidenciar que a atuação desses conselhos pressupõe de maneira fundamental a questão da participação, e “com isso” limitações e desafios. “Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias” (TATAGIBA, 2002:90).



Para Dagnino (2002), apesar de avanços na trajetória dos conselhos, se faz necessário considerar que esses espaços não funcionam de forma linear e uniforme, tão pouco deixa de apresentar em sua composição e atuação manifestações contraditórias e, por vezes, desafiadoras em relação a todos os princípios democráticos que lhe deram origem. Esse ponto merece destaque por considerarmos não apenas uma análise do ponto de vista dos aspectos democráticos e participativos, mas também outros elementos ligados principalmente aos resultados que se espera de todo esse processo.

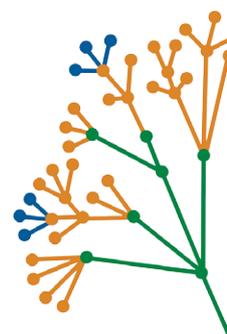
Dias e Medeiros (2011) assinalam que o debate sobre agricultura familiar a partir da perspectiva ou enfoque territorial é relativamente recente no debate acadêmico e aparece tendo como fundamento teórico a noção de territorialização do desenvolvimento. Uma expressão que se dirige no sentido de compreender o papel das especificidades locais ante as estratégias de globalização econômica⁴².

Para Filho e Abramovay (2003), as experiências europeias deflagradas a partir dos anos 1990 significou um marco político-institucional sobre o planejamento para o desenvolvimento dos territórios. Uma dessas experiências foi o Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), que trouxe à tona a necessidade de se utilizar uma abordagem territorial em face das crises experimentadas por inúmeras áreas rurais europeias. A abordagem dessa iniciativa, que privilegia o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios, incorpora de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações, assim como a valorização da participação da sociedade civil na administração pública.

Para a América Latina, Perico e Maria (2005) recorrem ao tema da ruralidade pensada a partir de preocupações e da necessidade de mudanças, considerando todo o contexto político-social e de desigualdade existentes na região em torno do rural. Para isso aponta as bases de uma nova ruralidade estabelecida em três pilares principais, nos quais se destacam: a redefinição do âmbito de ação da política rural, a urgência em revisar a fundo a economia rural e a necessidade de propor novas institucionalidades rurais.

Essa redefinição de ruralidade implica em profundas revisões nas políticas oficiais dominantes, implica em novo conceito de planejamento. Como atualmente predomina o planejamento setorial e centralizado, propõe-se que ele seja territorial e descentralizado. Isso é pouco inovador em termos conceituais, mas revolucionário em termos políticos, o que implica revisão complexa dos esquemas predominantes (PERICO; MARIA, 2005:19).

⁴² Os autores ainda contribuem se referindo ao fato de que nos anos 1970, na Europa, o enfoque territorial como abordagem para análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC), isso em função desse processo ter influenciado na proposta de modificar a agenda política do desenvolvimento rural, introduzindo a necessidade de superar o enfoque setorial até então predominante. Com todo o apelo ambiental que por si só mobiliza toda a comunidade mundial por todos os impactos já vivenciados, as políticas públicas acompanharam de certa forma a tendência a integrar-se e a incluir de forma mais destacada a dimensão ambiental.



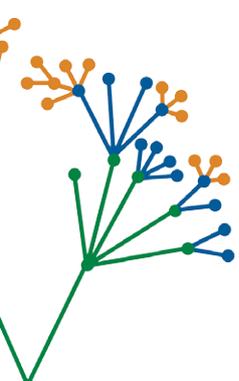
No Brasil, destaca-se a luta histórica de diversos segmentos da sociedade brasileira baseados em iniciativas populares em torno da reforma do Estado. Para muitos desses segmentos, não se tratava apenas de uma questão administrativa e gerencial, mas principalmente de um projeto político. A partir dos anos de 1980, com a retomada das mobilizações da sociedade civil, distintos segmentos, que compõem o rural brasileiro, passaram a se organizar de forma mais intensa, reivindicando o reconhecimento da diversidade que se apresentava no campo e demandando a chegada de políticas mais coerentes com a importância do rural.

Como evidenciado por Dagnino (2002), esse processo ocorreu diante de um intenso debate sobre a natureza da democratização de um lado e de outro pela democratização do Estado. Para a autora, a partir desse momento, à luz da Constituição de 1988, como marco formal desse processo, surgem diversos espaços de participação social, tais como os conselhos de políticas públicas, mesas de concertação, orçamentos participativos, mecanismo de monitoramento, prestações de contas, etc.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, na concepção de Andrade (2004), assim como os conselhos gestores na área de saúde, são um exemplo de instâncias criadas na medida da descentralização das ações governamentais. Para Dutra (2013), os conselhos de educação possuem a relevância na garantia da gestão democrática na área da educação. Tais conselhos contemplam em sua composição entes governamentais e organizações da sociedade civil, o que estimula a convivência entre atores sociais e administração pública. Isso contribui para um ambiente de manifestações de conflitos, contradições, disputas internas e influências externas, resultando em desafios para a participação.

Considerando as dinâmicas locais, Aquino (2015) estuda o desempenho dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS no estado do Acre e verifica que eles são parceiros no processo de sensibilização e mobilização dos atores sociais nos municípios. Esses Conselhos seguem, no processo de sua formação, o mesmo padrão nacional e regional, ou seja, vinculados às prefeituras e em certa medida, submetidos às instabilidades decisórias delas. Por isso, carecem de melhor atuação e maior credibilidade para intervirem qualitativamente na definição das prioridades das ações de impacto localizado.

Como pontuado por Schneider (2004), a emergência da abordagem territorial pode ser didaticamente resumida em dois fatores principais. A começar pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional que evidencia os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. O segundo fator refere-se ao questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica, que passaram a se desenvolver muito mais a partir de



uma lógica de escopo do que de escala. Vinculado a isso, devemos considerar a importância das transformações econômicas e o aparecimento de perspectivas de análise desses processos relacionados ao enfoque do desenvolvimento endógeno ou territorial.

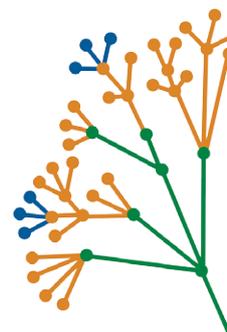
A política de desenvolvimento territorial com abordagem voltada para o setor rural se encaixa nessas perspectivas de manifestações rurais com forte apelo às estratégias de mobilização e articulação de diversos setores da agricultura familiar no Brasil, com destaque para a participação das organizações da sociedade civil. “A definição de uma política específica que tem como objeto de intervenção a concepção de território rural inicia-se em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário” (GERALDI, 2012:167). A partir de então, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) coordena o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária – Pronat, que teve o início de sua execução no ano de 2003.

Para a SDT o território é definido como

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam uma identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005c: 28).

Nos territórios rurais apoiados pela SDT/MDA, um dos principais pilares do processo de materialização do Pronat são os Conselhos Territoriais, órgãos colegiados formados por representantes de organizações da sociedade civil presentes no território, representantes de interesses dos agricultores familiares e por representações do poder público, em suas distintas esferas. O Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Acre e Capixaba, objeto deste artigo, é uma dessas instâncias de participação constituída a partir dessa política.

Favareto (2010) explicita que a importância dessa experiência está na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo ao processo de participação real. Por esse mecanismo, é possível ascender a espaços de representação, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização das aspirações e reivindicação social. Ainda sob a concepção do autor, os Conselhos Territoriais se configuram como eixo central de todo o processo, já que incorporam a participação dos atores sociais locais e comprometem-se em constituir-se em núcleo central dos processos de planejamento, instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da política territorial.



Nessa perspectiva, Brasil (2005b), considera que a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais:

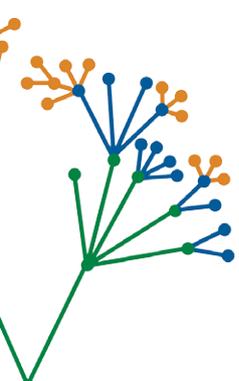
[...] o rural não se resume ao agrícola. [...] a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla. [...] a necessidade de descentralização das políticas públicas; [...] o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2005d:8).

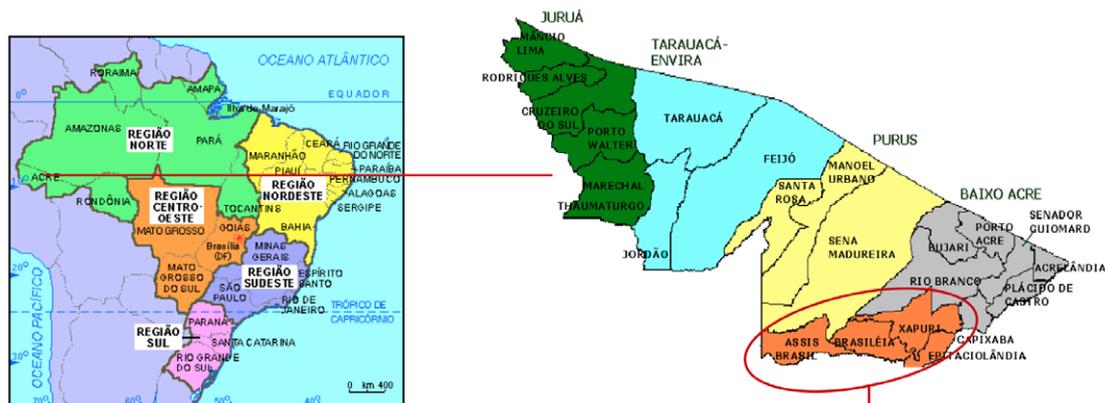
A referida abordagem vem sendo operacionalizada através do PPA 2012-2015 e a partir de 2008, também pelo Programa Territórios da Cidadania – PTC, que segue articulando ações interministeriais e órgãos do governo federal. Atualmente são 239 Territórios Rurais em todo o Brasil, dos quais 120 territórios fazem parte do Programa Territórios da Cidadania (PORTAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2015).

3 O CTAC E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DECISÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO DO ALTO ACRE E CAPIXABA

3.1 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO E AS DINÂMICAS PARTICIPATIVAS NO CTAC

O Conselho do Alto Acre e Capixaba – CTAC é um órgão colegiado, de proposição e tomada de decisão no âmbito regional. “É de caráter autônomo e permanente e criado no dia 14 de julho de 2005, na cidade de Xapuri, Acre” (CTAC, 2008:3). Surge no âmbito da política de desenvolvimento territorial coordenada pelo governo federal. Possui como objetivo: acompanhar da execução dos programas e projetos; estabelecer e fiscalizar o cumprimento das diretrizes políticas e operacionais; coordenar a implementação do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável existente; fiscalizar as prestações de contas e as ações executadas dos programas e projetos do território. Sua área de abrangência envolve toda a região do Alto Acre e Capixaba composta pelos municípios de Epitaciolândia, Brasileia, Capixaba, Xapuri e Assis Brasil.





Região do Alto Acre e Capixaba

Figura 1 – Mapa de localização da Região do Alto Acre e Capixaba/AC

Fonte: CONDIAC

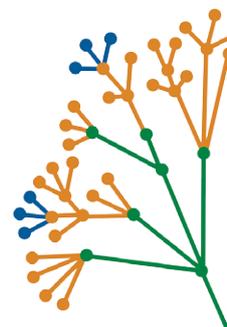
O CTAC segue as orientações normativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condrap, órgão nacional que determina normas e procedimentos vinculados à organização de espaços de participação em políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Possui regimento interno elaborado por uma câmara técnica e aprovado em plenário.

Constitui-se, conceitualmente, em um dos pilares importantes da política territorial iniciada em 2003. “A política possui como objetivo avançar no processo de articulação e integração das políticas públicas para o meio rural (Crédito, Assistência Técnica, Capacitação, Infraestrutura e Serviços, Reordenamento Agrário e Reforma Agrária)” (BRASIL, 2010b:12).

O CTAC não aborda apenas um programa, tema ou público específico, apesar de ter sido concebido no âmbito da política de desenvolvimento territorial, que *a priori* atuaria voltado para as questões rurais. Com a implantação do Programa Território da Cidadania, um leque maior de programas, temáticas, projetos e beneficiários diversificados entraram na agenda do CTAC para análises de ordem consultiva ou deliberativa. Dessa forma, fala-se de um conselho de políticas públicas com formato híbrido, como destacado por Avritzer (2002), mas, também, trata-se de um conselho que aborda múltiplas políticas e temáticas destinadas tanto ao rural quanto ao urbano, transitando pelas classificações de conselhos gestores sugeridas por Tatagiba (2002).

3.1.1 Aspectos ligados à formação e funcionamento do CTAC

O processo metodológico que deu origem ao CTAC contou com atividades de sensibilização, mobilização e planejamento, que foram realizadas com destaque



para a presença de instituições com histórico de participação já consolidadas no território. Em seguida, iniciaram-se as discussões para que se formasse de fato um colegiado definitivo, que envolvesse um maior número de instituições de apoio à produção familiar local, e que junto também viessem às ações públicas para esse espaço de discussões.

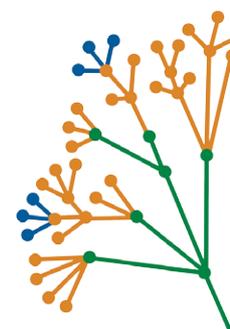
Um aspecto importante refere-se às orientações e procedimentos sobre a composição do CTAC que são baseados nas Resoluções do Condrap – nº 48 e nº 52 (BRASIL, 2010a: 17), complementadas por outras orientações institucionais da SDT/MDA. Referem-se à observância da representatividade, pluralidade e diversidade na constituição do plenário, sendo composto por organizações do poder público local e segmentos da sociedade civil, não devendo se limitar a representações da agricultura familiar e do meio rural, mas incluir representações de atividades agrícolas e não agrícolas, de empreendimentos da economia solidária, de atividades diversas de âmbito social, ambiental e econômico.

Na análise da composição do CTAC (Quadro 1), percebe-se claramente a presença das organizações de representação da agricultura familiar, pela presença de todos os sindicatos dos cinco municípios da região, cooperativas de trabalhadores, agroextrativistas, centrais sindicais, associações da Resex Chico Mendes. Instituições de assessoria como ONGs, grupos de mulheres por meio da Rede Acreana de Mulheres e Homens e Fórum de Mulheres do Alto Acre. Do lado governamental, estão as representações de todas as prefeituras, câmaras de vereadores, órgãos do governo do estado, do governo federal e o Consórcio de Prefeituras da região. Representantes de jovens e dos segmentos dos setores empresariais são ausências importantes se pensarmos no avanço das possibilidades de desenvolvimento futuro e consolidação do conselho como referência de maior abrangência na região.

Quadro 1 – Composição institucional do CTAC

Organizações da Sociedade Civil	Instituições de Governo
1. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Eitaciolândia	1. Prefeitura Municipal de Eitaciolândia
2. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri	2. Prefeitura Municipal de Brasiléia
3. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia	3. Prefeitura Municipal Xapuri
4. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Assis Brasil	4. Prefeitura Municipal Assis Brasil
5. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capixaba	5. Prefeitura Municipal Capixaba
6. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Xapuri – AMOPREX	6. Câmara Municipal de Eitaciolândia

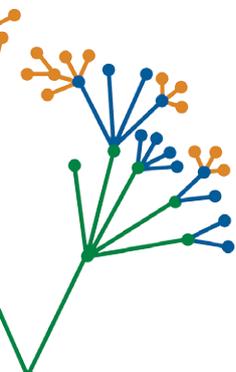
7. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Brasília – AMOPREB	7. Câmara Municipal de Brasília
8. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Xapuri – AMOPREAB	8. Câmara Municipal de Xapuri
9. Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;	9. Câmara Municipal Assis Brasil
10. Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre- PESACRE;	10. Câmara Municipal Capixaba
10. Rede Acreana de Mulheres e Homens – RAMH	11. Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba
11. Conselho Nacional das Populações Extrativistas-CNS	12. Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária
12. Fórum de Mulheres do Alto Acre e Capixaba	13. Instituto Brasileiro de meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA/AC
13. Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre – COOPERACRE	14. Secretaria Estadual de Articulação Institucional- SAI
14. Central Única dos Trabalhadores- CUT/AC	15. Secretaria de Estado de Educação – SEE
15. Colônia de Pescadores	16. Secretaria de Estado de Extensão e Produção Familiar – SEAPROF
17. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Acre – FETACRE	17. Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB



Organizações da Sociedade Civil	Instituições de Governo
18. Cooperativa Agroextrativista de Xapuri – CAEX	18. Secretaria Federal de Agricultura/Acre – MAPA
19. Centro de Trabalhadores da Amazônia – CTA	19. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/AC
20. Associação dos Produtores e Moradores Agroextrativistas do Santa Quitéria – AMPAESQ	20. Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário – DFDA/AC
21. Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM	21. Secretaria de Estado de Política para as Mulheres – SEPMULHERES
22. Cooperativa de Produtores de Grãos- COOPGRÃOS	22. Caixa Econômica Federal – CEF
23. União das Associações de Moradores de Epitaciolândia – UAME	23. Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA
	24. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO
	25. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
	26. Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE/AC
	27. Secretaria de Estado de Agropecuária – SEAP
	28. Secretaria de Estado de Desenvolvimento para Segurança Social – SEDSS

Fonte: Secretaria-Executiva do CTAC, 2014.

Uma das principais preocupações em sua composição sempre foi garantir o equilíbrio nas decisões em relação ao Estado que, por vezes, demonstra interesses e valores distintos e antagônicos em relação ao conjunto ampliado da sociedade. Nesse caso, “A paridade é considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio do processo decisório” (DAGNINO, 2002:57). Para esse autor, um conselho que resista às influências formais e que se contraponha também ao direcionamento dos governantes parece crucial para sua autonomia. Além disso, outro ponto a ser considerado diz



respeito à relevância não apenas da paridade numérica, mas, sobretudo, da qualidade da participação em torno da defesa dos interesses coletivos.

Ao analisar os limites da participação no processo de negociação das políticas públicas territoriais, Sabourin (2012) destaca que o sucesso da abordagem territorial depende da capacidade dos agricultores em consolidar o poder de decisão no âmbito dos colegiados. E, por sua vez, a capacidade desses colegiados articularem-se com setores públicos e privados em torno de propósitos comuns torna-se, igualmente, de fundamental importância.

O CTAC é composto por representantes de órgãos governamentais, instituições da sociedade civil e organizações não governamentais. Portanto, é caracterizado com o que Avritzer (2002) classifica como instituições híbridas, na medida em que propõe a constituição de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil.

O conselho foi criado sob os princípios que leva em consideração a pluralidade de concepções e representação de interesses coletivos. “Tal concepção deve fortalecer os mecanismos de gestão social trazendo aos colegiados concepções ou visões distintas (complementares ou divergentes) para que se negociem entendimentos e acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território” (BRASIL, 2010a:16).

3.2 A VISÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A DINÂMICA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA NO ÂMBITO DO CTAC

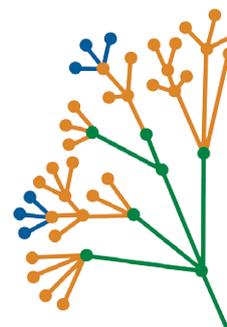
Entre os anos 2008 e 2012, período de análise desta pesquisa, houve oscilação na efetividade em relação à presença dos conselheiros em plenárias realizadas. Os recursos financeiros e humanos que viabilizaram as ações iniciais do CTAC foram oriundos da celebração de convênios com instituições da sociedade civil⁴³ (STTR de Brasileia, por meio de dois convênios), na modalidade de custeio, em que estas se disponibilizavam em contribuir para realização de todas as fases de implantação e funcionamento do conselho.

Nessa perspectiva, houve um grande processo de mobilização em toda a região do Alto Acre e Capixaba, que chegou a irradiar-se para outras regiões do estado do Acre, pelo fato do dinamismo atribuído ao conselho em termos de capacidade de influenciar o planejamento regional, assim como a alocação de recursos de investimentos.

A participação dos encontros ocorreu por meio de convocação nominal atendendo a convites formais e enviados a todas as organizações com representação no conselho.

A grande expectativa do governo federal sempre foi proporcionar um espaço

⁴³ Foram celebrados dois convênios com o STTR de Brasileia com o objetivo de contribuir no processo de mobilização e custos de participação dos representantes das organizações da sociedade durante os dias de encontros do CTAC.

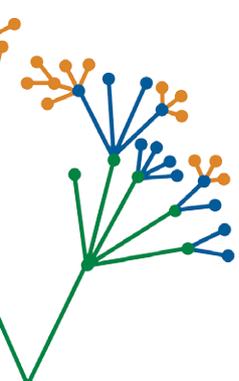


de participação social em que os instrumentos iniciais de organização e conceitualização metodológica direcionem-se a uma ambiência favorável ao dinamismo social com participação dos governos locais e outras organizações, que resulte no fortalecimento dos propósitos associativos da região (cooperação local, arranjos institucionais constituídos, correta aplicação dos investimentos, definição das políticas públicas com a participação de todos os envolvidos, monitoramento das ações deliberadas, etc). No entanto, a esperada parceria, ou reconhecimento do Executivo local desse espaço como um importante canal de diálogo para a efetiva participação social, institucionalizada e capaz de construir um cenário mais equilibrado no processo de planejamento e execução de políticas, ainda se mostra um desafio.

Nesse período, o CTAC alcançou avanços significativos na avaliação dos entrevistados, tais como: a) A discussão e definição de investimentos de abrangência regional rompendo com a implantação de projetos apenas agrícolas propostos pelas prefeituras municipais; b) Intensificação do processo de mobilização dos diversos segmentos da sociedade civil do Alto Acre, dentre estes: representantes dos cinco Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos municípios, cooperativa de agricultores familiares, representantes de associações da Reserva Extrativista Chico Mendes e ONGs; c) Criação do Fórum de Mulheres, que teve sua origem em debates internos em plenárias do CTAC; d) Articulação com a Iniciativa MAP (articulação de entidades da sociedade civil que discute a temática socioambiental na Bolívia, Peru e Brasil); e) Constituiu-se no principal espaço de construção de propostas de políticas públicas voltadas para o meio rural e urbano do território; f) Reconhecimento do colegiado territorial como importante arena de discussões de temáticas que envolvem o desenvolvimento local.

Tais avanços foram atingidos a partir das disputas internas constantes, no qual cada segmento possui estratégia de acordo com seus interesses. “Quando possível se fazia acordos, quando não era possível, se partia para as definições por meio do voto ou pelo cansaço das partes em meio a acirradas discussões, nem sempre concluídas em função dos interesses diversos disputados entre governo e sociedade” (representante do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre - Condiac); “A sociedade civil não tinha acesso sobre a aplicação dos recursos da forma como foi destinada nas plenárias. Esses fatos geravam sempre muita discussão e acirramento de disputas” (representante do CNS).

Para tais reações Dagnino (2002) esclarece que a partilha de poder e as complexas relações que a envolve, impõem um caráter limitado e restrito, mesmo considerando espaços que contam com a participação da sociedade civil. Sabourin (2012) evidencia que a experiência demonstra que embora a sociedade civil e o setor privado possuam mais afinidades com as relações horizontais de poder, o Estado ainda se ressentido de abertura para mudanças em relação às tradicionais formas verticais de tomada de decisões.



De acordo com os conselheiros, a tendência indicada pela autora tendia a se efetivar, não fosse a intervenção dos setores da sociedade civil em procurar dissipar essa tendência por força dos argumentos, articulações internas e da negociação.

Gohn (2003) enfatiza que a falta de arcabouço jurídico que possibilite o cumprimento das decisões dos conselhos pelo Executivo tem consequências importantes e impacto negativo no caráter deliberativo dos referidos conselhos. A opinião dos entrevistados ilustra essas circunstâncias.

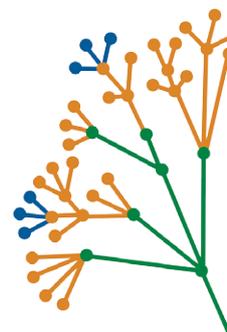
Houve o desgaste em função das prioridades definidas pelo CTAC não serem ouvidas pelos governos e prefeituras, aliadas à lentidão na implementação das políticas públicas deliberadas. Esses fatores contribuíram para enfraquecimento do conselho. Por outro lado, havia a dedicação e empenho da sociedade civil em contraposição aos representantes dos governos que iam participar dos encontros, de certa forma, obrigados por seus superiores e não davam muita importância às discussões, ao mesmo tempo em que nem todas as ações de políticas públicas implantadas no Alto Acre passaram pelo CTAC (representante do STTR de Brasileia).

O conselho demonstrou ser uma boa possibilidade de participação e de debates em torno de causas coletivas. No entanto, muitas decisões tomadas em plenário não foram acatadas pelos governos, mesmo estes sabendo da existência, do comprometimento e da possibilidade real do favorecimento coletivo para as comunidades locais (representante da CUT/AC).

A intensificação do processo de mobilização dos diversos segmentos da sociedade e as articulações internas asseguraram que as discussões fossem mantidas e que as deliberações em torno das ações estratégicas de abrangência regional se fortalecessem, mesmo com a resistência do Executivo local e estadual. Uma dessas articulações realizadas resultou na criação da Câmara Técnica de Articulação e Integração de Políticas entre o CTAC e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável. Essa foi uma tentativa de aproximação com outras organizações estaduais com vistas à adesão e apoio às iniciativas do CTAC.

Com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania – PTC, no ano de 2008, pelo governo federal, outra fase teve início, por meio de uma proposta de atuação integrada de ministérios e outros órgãos federais alinhados a estados, municípios e sociedade civil. O PTC trouxe como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania mediante uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são princípios fundamentais para a construção dessa estratégia⁴⁴.

44 Para maiores informações ver em: www.territoriosdacidadania.gov.br



Assim, “o programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo” (FAVARETO, 2010:35). O Território do Alto Acre e Capixaba é um dos 120 selecionados no Brasil para integrar o PTC, onde a oferta de ações e investimentos origina-se das instâncias federais (ministérios e secretarias), as quais estruturam suas ações para esses territórios selecionados. O PTC apresentava uma matriz de ações baseada em cinco eixos: i) ações fundiárias; ii) apoio à gestão territorial; iii) direitos e desenvolvimento social, educação e cultura; iv) organização sustentável da produção e infraestrutura; v) saúde, saneamento e acesso à água. Uma matriz de ações diversificada e basicamente composta por programas universalizados, que em sua maioria, já está em franca operacionalização e com dinâmicas de implementação igualmente estabelecidas. É o caso das ações do Programa Luz para Todos, Bolsa Família, Farmácias Populares, Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas, dentre outros. “O PTC vinculado aos debates realizados no CTAC era uma oportunidade ainda não existente “na região” de diálogos com os governos estadual, municipal e federal” (representante da RAMH).

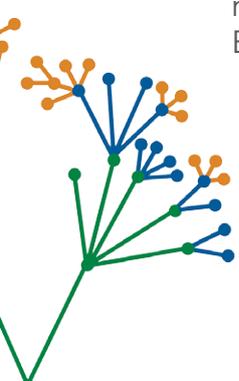
Com a implantação do Programa Territórios da Cidadania, houve a necessidade de socialização e ampliação de discussões de abrangência regional e estadual importantes, antes feitas apenas de forma setorializada, como no caso das ações na área de saúde. Projetos como ampliação da cobertura vacinal para a população, discussão sobre saúde bucal e o tratamento de dependentes químicos foram ações discutidas no âmbito do CTAC de forma consultiva. No campo das ações de cultura, houve a deliberação sobre a realização de um estudo das principais manifestações culturais existentes na região. Os recursos foram de origem do MDA e executados em parceria com a Fundação de Cultura do Acre.

Os entrevistados assim refletem nesse assunto: “A dinâmica vivenciada possibilitou a rica troca de experiências entre os diversos setores envolvidos no desenvolvimento da região, mas também o conhecimento a respeito de outras ações de políticas públicas de forma detalhada” (representante do PESACRE).

Para outros conselheiros,

O processo de mobilização foi intensificado de maneira significativa e proporcionou momentos importantes de aprendizado, considerando a interação entre sociedade civil e poder público no mesmo espaço (representante da CUT/AC e do Fórum de Mulheres).

A necessidade de uma estratégia de capacitação para os conselheiros e parceiros de forma sistemática, em muito teria contribuído para qualificação da participação, como também para gestão dos projetos deliberados pelo CTAC e executados em grande parte pelas prefeituras. “A agenda planejada contribuía de maneira positiva para dar fluidez às pesadas e desafiantes tarefas de mobilização, organização e logística para que todo o processo seguisse o fluxo necessário para conclusão das análises” (representantes do PESACRE/STR DE BRASILEIA).



3.3 O CTAC: SIGNIFICADO, CONQUISTAS, LIMITES E DESAFIOS

3.3.1 Significados e conquistas

Em grande medida, o propósito dos Conselhos Territoriais é de vislumbrar um olhar mais abrangente e estratégico em relação à pauta da agricultura familiar no Brasil.

Para os conselheiros, a criação do CTAC, de certa forma, preencheu uma lacuna no sentido da participação social de forma mais ampla na região. De fato, houve uma coincidência de interesses pela criação de um espaço que não tratasse apenas de assuntos agrícolas ou recortes temáticos específicos e municipais, mas que aglutinasse de forma mais democrática todos os entes públicos que deliberam sobre políticas públicas para produção familiar na visão de muitos conselheiros. Essa foi uma manifestação bastante particular na região do Alto Acre e, sem dúvida, tributária do longo processo de mobilizações sociais anteriores, cuja face mais evidente foi o movimento seringueiro.

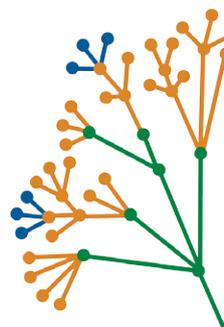
O Conselho é o espaço, hoje, onde foi possível a oportunidade, antes inexistente, de diálogo entre governo e sociedade pela discussão em torno de políticas públicas mais amplas em apoio aos agricultores familiares nas áreas de produção agrícola e extrativista, organização social, meio ambiente, saúde, educação e gestão social do desenvolvimento na região (representantes da RAMH e PESACRE).

Embora com uma longa caminhada ainda por traçar, o CTAC incorporou a participação da sociedade civil de forma bastante representativa, considerando os atores sociais presentes, mas, sobretudo, a representação das emblemáticas organizações nele representadas.

Outro destaque foi o processo de mobilização da região proporcionado pelas ações do conselho.

O fortalecimento do processo de mobilização da região se deu por meio de vários instrumentos atrativos e motivadores da participação (assembleias, reuniões preparatórias, câmaras técnicas, encontros entre governo e sociedade, oficinas de capacitação), além da existência do próprio CTAC, a intensidade e clareza das discussões realizadas e das propostas sugeridas foram de grande importância (representante da CUT/AC).

A efetivação de ações deliberadas, ainda que em menor número, foram constadas em diversas localidades da região como a instalação de feiras livres, silos com secadores de grãos e práticas agrícolas com uso de mecanização agrícola se reverteram no aumento da quantidade e da qualidade dos produtos da agricultura familiar (representante do CONDIAC).



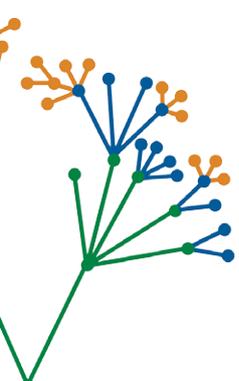
De forma geral, todos concordam com a importância e o amadurecimento desse espaço e da própria sociedade civil na participação em torno das políticas públicas. Muitos dos destaques aqui elencados contribuíram bastante para motivação à participação. Esse processo, embora ainda se ressinta de muitos ajustes, prospera como um dos principais avanços em toda a região.

3.3.2 Limites e Desafios

Avaliar os limites e desafios implica em expor as contradições a que estão submetidas as instâncias participativas, como o CTAC. Compreendem desde os problemas e dificuldades operacionais, como também políticos, de representação e de consolidação. A relação com o governo estadual é outro componente da complexa tentativa de entendimento das relações que sinaliza os limites e desafios do CTAC. As instituições da sociedade civil que o compõem tiveram suas origens, em sua maioria, como resultado das lutas dos trabalhadores e trabalhadoras para permanecerem na região, pelo direito de uso da terra, da floresta e dos recursos nela existentes, pela manutenção da cultura local política e fortalecimento das organizações sociais.

Era de se esperar que houvesse sintonia entre um governo estadual e o CTAC, em função das relações políticas históricas com os movimentos sociais que o compõem. O que se configura de fato é a presença do Estado atuando no limite da formalidade e sem muito compromisso em afirmar uma posição somatória por parte do governo nas discussões territoriais. Dagnino (2002) contribui nessa análise explicitando a importância da coincidência de propósitos entre Estado e sociedade civil, para que tal coincidência possa gerar de maneira positiva a efetivação de diversas experiências. Ainda de acordo com a autora, o compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante pode estar nas mãos de indivíduos em posições de tomada de decisão no interior do aparato estatal e que podem se comprometer ou não individualmente com os projetos participatórios. Desse fato deriva a possibilidade de funcionamento ou inviabilização dos espaços públicos de participação.

Por outro lado, o que está posto à prova é a capacidade de organização e preparação das organizações no diálogo com os três níveis de governo. Há poucas décadas, a região do Alto Acre e Capixaba e seus movimentos atuantes no cenário político se manifestavam de forma reivindicativa em um ambiente pouco favorável e recheado de dinâmicas impeditivas à participação. Com os novos instrumentos institucionalizados, a forma de atuação deveria ocorrer no âmbito das arenas participativas. De que forma, como, com que intensidade e lançando mão de que mecanismos são os desafios contemporâneos postos para a sociedade local.



Torna-se importante evidenciar que o desafio vigoroso desses espaços, para que se convertam em resultados capazes de sustentar discussões públicas dialogadas e pactuadas com intervenções decisivas nas políticas públicas, nos parece na ordem do dia. Para tanto, entendemos ser de fundamental importância levar em consideração as lacunas citadas por Gohn (2003) e Tatagiba (2002) que merecem intensas análises e visão proativa: criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; discutir a frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias; dar publicidade aos conselhos para além das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas; controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão.

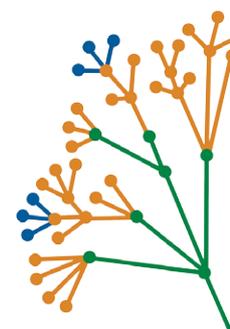
Nesse sentido, a natureza dos avanços e dos desafios é diversificada e, apesar de ter uma longa caminhada por traçar, o CTAC incorporou a participação social de forma bastante representativa, considerando os atores sociais presentes, mas, sobretudo, a representação das emblemáticas organizações nele representadas. Para os conselheiros, a criação do CTAC de certa forma preencheu uma lacuna no sentido da participação social de forma mais ampla na região. De fato houve uma coincidência de interesses pela criação de um espaço que não tratasse apenas de assuntos de recortes temáticos específicos e municipais, mas que aglutinasse de forma mais democrática todos os entes públicos que deliberam sobre políticas públicas para produção familiar da região. Essa foi uma manifestação bastante particular na região do Alto Acre e, sem dúvida, tributária do longo processo de mobilizações sociais anteriores, cuja face mais evidente foi o movimento seringueiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo realizado, constatou-se que a atuação do CTAC proporcionou avanços significativos, mas, ao mesmo tempo, desafios que ainda merecem atenção e empenho de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento territorial.

Dessa forma, em relação aos fatores externos ligados à comunicação com a sociedade local, ainda requer esforços complementares no tocante a dar maior visibilidade às ações discutidas e deliberadas. A utilização de audiências públicas envolvendo outros setores com temáticas atrativas, de grande interesse coletivo e de abrangência regional, pode se transformar em alternativa a ser traçada como uma das formas de ampliar a visibilidade do conselho pela sociedade em geral.

Aliado a essa possibilidade, pode-se propiciar maior interação com as organizações e não apenas com seus representantes que compõem o conselho,



mobilizando-as para a realização de articulações mais horizontais com setores estratégicos, na busca de maior engajamento dos setores dos governos municipais e estadual.

Ficou claro, neste estudo, o reconhecimento dos envolvidos sobre o relevante papel do CTAC para a região do Alto Acre e Capixaba, que se baseia nas constantes relações conflituosas que caracterizam a história da região. A convivência e a capacidade das organizações locais, sejam elas representantes do Estado ou sociedade civil, em transformar os conflitos em energia convergente em direção à democratização das políticas públicas e ao avanço da discussão da temática do desenvolvimento territorial para além do agrícola, têm sido a tônica desse processo.

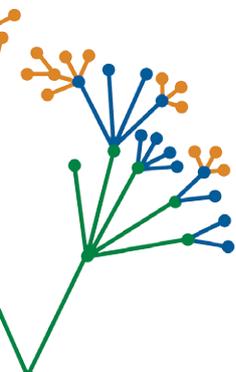
Todo o esforço de mobilização local proporcionou a socialização e ampliação de discussões acerca de temáticas de abrangência regional e estadual importantes, antes feitas apenas de forma específica e sem o conhecimento da sociedade, como no caso de ações ligadas à saúde, cultura, meio ambiente, infraestrutura geral e espaço adequado para tratamento de dependentes químicos nessa região de fronteira. Na área social foram potencializadas ações em diversas frentes, que inclusive possibilitaram o conhecimento de regras e procedimentos, antes desconhecidos do conjunto da sociedade, a exemplo das regras e procedimentos para implantação de farmácia popular. Ausência de um programa continuado de formação de conselheiros, com o objetivo de qualificar a participação, principalmente voltado para melhorar o entendimento e de como se estruturam e funcionam as políticas públicas, igualmente constitui-se em uma estratégia necessária a ser implementada nesse território.

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, I. A. L. de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2004.

AQUINO, J. N. de. Participação social nas políticas para o desenvolvimento rural sustentável: um estudo do conselho territorial do Alto Acre e Capixaba. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

AVRITZER, L. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BECKER, B. K. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.*, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.-abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v5n1/a03v5n1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Colegiados Territoriais: guia para organização social dos territórios*. Brasília: Documentos de Apoio nº 05, 2010(a).

_____. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: Documento Institucional n. 01, 2010(b).

_____. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: Documentos Institucionais nº 01, 2005(c).

_____. *Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: Série Documentos Institucionais, 02, 2005(d).

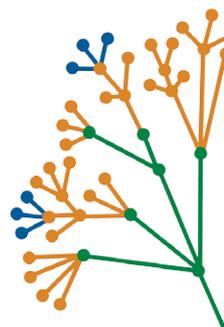
CAVALCANTI, J. S. B. et al. (Org.) *Lá no Território: um olhar do cidadão sobre o programa territórios da cidadania*. Recife: Ed. UFPE; Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

CTAC. *Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Alto Acre e Capixaba. Regimento Interno*. Brasileia, Acre, 2008. 11 fls.

DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, M. M.; MEDEIROS, L. S. *Introdução. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. LEITE, S. P. et al. (autores); MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14).

DUTRA, V. G. *Dinâmicas participativa e deliberativa no Conselho Municipal de Educação de Anapólis*. In: SILVA, E. M. da; BARROS, L. S. (Org.). *Experiência de participação Institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.



FAVARETO, A. Tendências Contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. et al. Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220 p., 15x23 cm.

FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (Sober) – 27 a 30 de Julho de 2003 – Juiz de Fora – MG. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper75.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

GERALDI, J. Análise Conceitual da Política de Territórios Rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. Planejamento e Políticas públicas, julho-dezembro de 2012.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais / GOHN, M. da G. (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

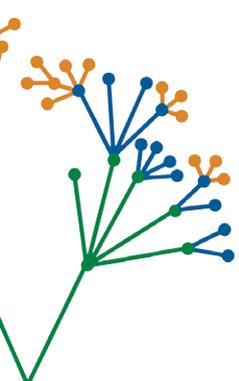
GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista Econ. Sociol. Rural, v. 52 supl. 1 Brasília 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 nov. 2015.

LEITE, S. P. et al. Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: Série Desenvolvimento Sustentável, 2011.

PERICO, R. E.; MARIA, P. R. Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: IICA, 2005.

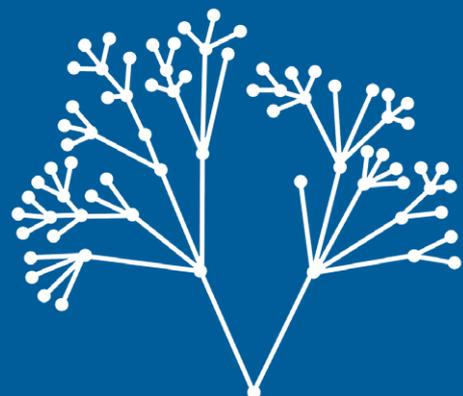
PORTAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/120Territorios>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

SABOURIN, E. Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil. RURIS. V. 6, n. 2, setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/viewFile/1538/1046>>. Acesso em: 21 nov. 2015.



SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n° 11, jan/jun 2004, p. 88-125. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a06>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



Debate

A Seca é a causa da pobreza rural no Nordeste?

Are Droughts the Real Cause of Poverty in the Rural Northeast of Brazil?

Participantes:

Joacir Rufino de Aquino, Amílcar Baiardi e Sergio Schneider

Organizadora:

Mireya Eugenia Valencia Perafán*

**Professora da Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária.
Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial
Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Gestão Territorial do Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade da UnB.
mireya_eugenia@hotmail.com
mireya@rete.inf.br*

Recebido em 03.11.2015
Aceito em 21.11.2015

DEBATE

Em 02 de outubro de 2015 foi publicado no “Jornal de Fato” (<http://www.defato.com/edicoes/1020>), da cidade de Mossoró (Rio Grande do Norte – Brasil), um texto do professor Joacir Rufino de Aquino, estudioso da questão regional, cuja pergunta central “A seca é a causa da pobreza rural no Nordeste?” e conteúdo geraram um interessante debate entre alguns especialistas atuantes na área de estudos rurais no Brasil e integrantes de uma lista de e-mail criada pelo próprio professor ora citado. No âmbito desse debate, questiona-se firmemente a tese que procura associar a pobreza rural ainda predominante no Nordeste brasileiro unicamente à escassez de chuvas agravada nos últimos anos (2012-2015). Ademais, no calor das discussões, aflorou, entre outros temas, um conjunto de proposições sobre as diretrizes de uma estratégia de desenvolvimento rural para a região e, especialmente, para a área do Semiárido, despontando duas visões distintas sobre os caminhos a serem seguidos para garantir a melhoria da

qualidade de vida das famílias que vivem nessa porção do território nacional. Nesse contexto, considerando a relevância do assunto tratado para o campo das Ciências Sociais, ReGIS, com a permissão dos pesquisadores participantes do debate, procurou recuperar os principais pontos que permearam a discussão no sentido de abrir espaço para a reflexão dessa instigante temática que tem ocupado espaço na agenda de grandes intelectuais brasileiros desde meados do século XX, mas que encontra-se ainda inconclusa.

Professor MSc Joacir Rufino de Aquino

Economista pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (2000) e Mestre em Economia Rural e Regional pela Universidade Federal de Campina Grande (2003). Atualmente é Professor Adjunto III e Pesquisador na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Campus de Assú). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Rural e Regional, atuando nos seguintes temas: agricultura familiar e desenvolvimento rural, avaliação de políticas públicas, financiamento rural, pobreza rural e políticas sociais para o campo, economia do Nordeste semiárido, desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Professor Dr. Amílcar Baiardi

Graduação em Agronomia pela Universidade Federal da Bahia, pós-graduação em *Reforma Agrária y Desarrollo Rural* pelo IICA-CIRA da OEA em Bogotá, Colombia, mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado em História das Ciências no *Istituto e Museo di Storia della Scienza, Firenze* de Itália. Atualmente é professor da Universidade Católica do Salvador, UCSAL, e professor titular aposentado da Universidade Federal da Bahia, UFBA, e da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB. É professor permanente dos programas de pós-graduação, M/D, em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, UCSAL, e Ensino, Filosofia e História da Ciência, UFBA e Universidade Estadual de Feira de Santana. É professor orientador da *Universitat de Barcelona* e da *Università di Bologna*. Foi professor visitante da Universidade de Bolonha na Itália, da Universidade de Aarhus na Dinamarca e lecturer da Universidade de Palackeho, Omoluc, na República Checa. Em 1997 ganhou o Prêmio Jaboti de melhor livro na área de ciência e tecnologia. É membro titular fundador da Academia de Ciências da Bahia. Nas grandes áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, tem como eixo de pesquisa e ensino, Ciência e Tecnologia, nas dimensões política, histórica, social, econômica e papel da C&T no desenvolvimento local e rural.

Professor Dr. Sergio Schneider

Professor-Associado IV do Departamento de Sociologia e membro permanente dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e de Sociologia da UFRGS. Está realizando pós-doutorado na *City University of London* com o Prof. Tim Lang no momento. Pós-doutor no *Institut of City and Regional Planning*, na Cardiff University/Wales/UK, com Terry Marsden. Concluiu o Doutorado em Sociologia (UFRGS/Université Paris X) em 1999, o Mestrado em Sociologia (UNICAMP) em 1994 e a Graduação em Ciências Sociais (UFRGS) em 1990. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq desde 2003. Atual Vice Presidente da Associação Latino-Americana de Sociologia Rural (Alasru). Coordena o grupo de pesquisa Gepad, credenciado pelo CNPq. Seus temas de pesquisa estão nas áreas de sociologia rural, da alimentação e do desenvolvimento, tendo como temas a agricultura familiar e os processos de diferenciação social e econômica no meio rural, pluratividade, políticas públicas e o papel do Estado, o desenvolvimento rural territorial, cadeias alimentares curtas, consumo alimentar, políticas de abastecimento e sistemas agroalimentares. Coordena quatro projetos de pesquisa, um Convênio Internacional CAPES-Wageningen/Holanda e integra uma iniciativa internacional denominada Brics Initiative for *CriticalAgrarian Studies* (Bicas), além de pesquisas com a *China Aricultural University* (CAU). Possui três livros publicados e organizou outros 8 em coletivos. Possui 70 capítulos de livros, 109 artigos em periódicos e 79 trabalhos em anais de congressos. Coordena a Série Estudos Rurais que publica livros sobre desenvolvimento rural pela Editora da UFRGS e é editor-associado da Revista Ciência Rural (Qualis A1).

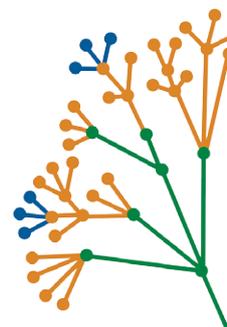
Pergunta: “A seca é a causa da pobreza rural no Nordeste?”

Professor Joacir responde categoricamente: “Não! O fenômeno climático é só um dos fatores da equação onde a escassez e a irregularidade das chuvas aprofundam um quadro de pobreza preexistente, provocado historicamente por fatores políticos relacionados ao descaso governamental com a problemática da miséria e das desigualdades prevalentes na estrutura agrária, herdada da época da colonização. Na verdade, a pobreza nordestina tem um determinante natural, mas ela é decorrente, acima de tudo, de fatores sociopolíticos. O fato é que, apesar de alguns avanços, pouco foi feito para dotar os agricultores da região dos meios necessários para conviver de forma sustentável com as características ambientais específicas do território onde estão inseridos”.

A partir da publicação “Aspectos Multidimensionais da Agricultura Brasileira”, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), o professor Joacir Rufino de Aquino outorga maior peso a sua argumentação:

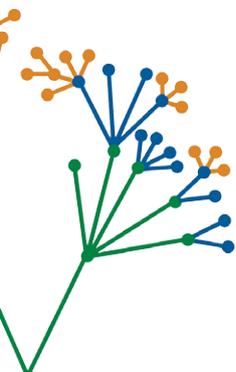
“Mesmo em 2006, um ano de bom inverno, a situação da esmagadora maioria dos produtores rurais nordestinos era extremamente precária. Para se ter uma ideia, o valor médio da produção anual gerada por 72% dos agricultores familiares da região foi de apenas R\$ 1.118,00. Na base desse cenário de pobreza retratado pelas estatísticas oficiais está um ambiente de ‘múltiplas carências produtivas’ que só foi descoberto há pouco tempo graças à estratificação da agricultura familiar em diversos segmentos de renda. Ainda conforme o estudo do Ipea, a maior parte das famílias pesquisadas, algo em torno de 60%, tinha áreas de terras inferiores a cinco hectares, quando especialistas estimam que o tamanho ideal de uma propriedade rural no semiárido deve variar de 50 a 100 hectares. Quanto aos indicadores educacionais e organizativos, apenas 8% dos chefes de estabelecimentos possuíam formação acima do Ensino Fundamental Completo e somente 1% era filiado a alguma cooperativa.

Além disso, o Censo Agropecuário revelou que os estabelecimentos de baixa renda, onde estavam abrigados mais de 4,2 milhões de pessoas, eram geridos praticamente sem qualquer assistência técnica, já que 96% das unidades não receberam a visita de um agrônomo ou extensionista rural uma única vez no ano. Por outro lado, ficou evidente que as atividades agropecuárias de tal grupo de produtores estavam totalmente vulneráveis às oscilações climáticas, haja vista que aproximadamente 3% dos estabelecimentos contavam com irrigação e 99% não dispunha sequer de silos para armazenar ração e forragem para seus pequenos rebanhos de animais.”



Motivado pelo texto do Professor Aquino, o professor Amílcar Baiardi acrescenta elementos ao debate partindo das discussões que ocorreram na oficina promovida pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) realizada em Brasília em 02 e 03 de outubro de 2015, onde foram discutidos e propostos temas, linhas, programas e políticas de CT&I para o Nordeste semiárido. O professor Baiardi sintetiza alguns pontos de convergência consensos entre os participantes da oficina como segue:

1. O Semiárido está se esvaziando demograficamente, levando à escassez de força de trabalho para estabelecimentos não familiares que contratam trabalho assalariado;
2. Devido à dispersão, escala de produção, riscos climáticos, degradação do meio ambiente e resistência/impossibilidade de adoção de inovações gerenciais e tecnológicas, a pequena produção familiar não pode ter na agropecuária convencional e de sequeiro instrumento eficaz de geração de renda e de prosperidade;
3. Reforça-se a percepção que o escudo cristalino, causa da pouca profundidade e impermeabilidade dos solos, é um obstáculo às atividades agropecuárias, salvo aquelas viabilizadas por elevados recursos de capital e conhecimento técnico, as quais poderão disponibilizar água, solo e energia em condições atípicas;
4. As restrições à produção agropecuária por parte da camada de subsolo cristalina não se aplicam com mesma intensidade aos ecossistemas de altitude e às manchas aluviais e calcárias, que tornam os solos mais profundos e menos litólicos;
5. As possibilidades de implantação de perímetros irrigados, que combinam disponibilidade de água, solo e energia, são limitadas a pouco mais de 5% da área do Semiárido;
6. Há promissoras tecnologias de cultivo hidropônico com águas salobras e de dessalinização, mas se enquadram nas condições previstas no item 3;
7. A geração de energia com base em fontes eólicas e solares tem potencial para ser alternativa de renda e ocupação para a população rural do Semiárido. O mesmo se aplica ao aproveitamento de recursos minerais, que depende de pesquisas geológicas e pesquisa e desenvolvimento (P&D), em metalurgia;
8. A maioria das intervenções do Estado e da sociedade civil, com vistas à "convivência com a seca", no máximo mitigam as condições de vida das populações e não oferecem perspectivas de acesso a estratos superiores de renda, à prosperidade;



9. O aquecimento global exige adensamento e ampliação das pesquisas relacionadas à disponibilidade de água e à obtenção de variedades de animais e plantas mais resistentes;

10. O despovoamento organizado do Semiárido, associado a assentamentos em condições mais adequadas como propunha o GTDN, deve ser reexaminado de acordo com o olhar de Ester Boserup, em *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*;

11. Nesta linha, ingentes esforços devem ser feitos na direção de criação e ampliação de unidades de conservação como também de reflorestamento, até mesmo com espécies exóticas;

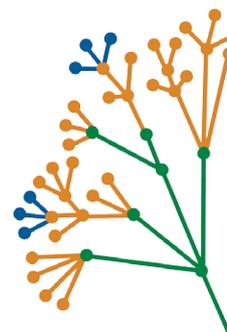
12. O meio urbano deve merecer mais atenção do Estado e da sociedade civil em termos de infraestrutura e possibilidades de ocupação e renda nos setores secundário e terciário, face às restrições às atividades agropecuárias de sequeiro, cujos rendimentos físicos são decrescentes, já não garantem abastecimento regular das feiras nos povoados e que propendem para especialização produtiva na forma da bovinocultura extensiva;

13. As experiências mais bem sucedidas de recuperação de solo e de umidade, mediante manejo de bacias hidrográficas, requerem maior disponibilidade de terra por família, no mínimo 200 ha, cinco vezes o módulo rural, além de elevada propensão a cooperar e a renunciar rendimentos imediatos, na linha da gestão de recursos naturais prevista por Elinor Ostrom em *"Governing the Commons"*;

14. O Semiárido deve ser objeto de estudos socioeconômicos amplos que enfoquem as novas relações de poder que surgem diante do enfraquecimento da antiga elite latifundiária, mas que, a exemplo dela, ensejam atores que também se utilizam de favores do Estado para perpetuar o atraso, reproduzem a "indústria da seca".

Instigado pelos comentários do Professor Amílcar Baiardi, o professor Joacir Rufino de Aquino responde:

"Particularmente, acho que o Nordeste semiárido precisa de uma estratégia de desenvolvimento rural. Não podemos esquecer que os perímetros irrigados implantados na região estão longe de serem tidos como modelos de sucesso, pois a maior parte vai mal das pernas... Continuo discordando da tese de que o Semiárido passa por um processo de esvaziamento populacional inevitável. A previdência rural, as transferências de renda e as demais políticas públicas (embora desarticuladas) aumentaram a resistência da região. Uma prova disso é que não estamos assistindo a nenhuma migração em massa apesar da maior seca dos últimos tempos (2012-2015). Vale registrar que migração rural-urbana



se manifesta em todas as partes do Brasil. O próprio Eliseu Alves, em palestra proferida na UFRGS no ano passado, usando a mesma base de dados do Censo 2006 mostrou que a migração na Região Sul foi maior do que no Semiárido no mesmo período. Então, a situação precisa ser analisada realmente com cuidado, uma vez que o problema da migração não está associado apenas ao baixo dinamismo da agricultura. Vale lembrar que boa parte das sugestões muito bem apontadas pelo professor Amílcar já estavam indicadas (de certa forma) em propostas passadas, como o Projeto Áridas do início dos anos 1990, que nunca saiu do papel e morreu antes de vingar.

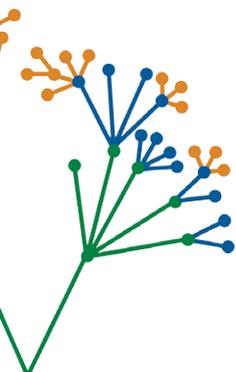
Espero, então, que sejamos capazes de refletir sobre os erros e acertos das políticas implementadas historicamente no Nordeste, no sentido de unir forças em prol da melhoria da qualidade de vida na região. Nesse sentido, talvez seja viável pensarmos a constituição de uma Agência de Desenvolvimento Rural do Nordeste semiárido, com as mesmas funções da Sudene quando foi criada por Celso Furtado (ou a revitalização dessa autarquia), como forma de agregar as energias dispersas entre as várias instituições regionais e como instrumento de planejamento.”

O professor Sergio Schneider, informa que apesar de não ser nordestino interessa-se muito por essa região, e comenta o artigo do professor Joacir Rufino de Aquino e questiona alguns dos pontos sintetizados pelo professor Amílcar.

A ideia central do professor Sérgio neste debate desenvolve-se a partir da seguinte afirmação: “Desenvolvimento rural não se faz apenas com agricultura e pecuária, mas com integração intersetorial”.

Nas palavras do professor Sergio Schneider: “Estou convencido de que no Brasil não há região que dependa tanto de uma verdadeira política/projeto de desenvolvimento rural como a região do Semiárido nordestino e, por isso, a ideia da agência do professor Joacir é muito boa. E mais, se conseguirmos suplantar o desafio de tornar o semiárido um lugar decente para as pessoas que ali escolham viver, poderemos nos orgulhar e teremos ainda muito mais a ensinar para os estrangeiros, que estão olhando e até copiando algumas políticas de desenvolvimento rural recentes do Brasil, tal como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”.

Não há saída única e nem mágica para o problema, isso todos sabemos. Mas certamente oferecer “mais do mesmo remédio” também não vai ajudar. Refiro-me às propostas que preconizam irrigação como foco do desenvolvimento agrícola por um lado e o deslocamento populacional por outro. Estas são propostas da década de 1970, que foram implantadas e colocadas à prova, e seus resultados não resolveram a questão.

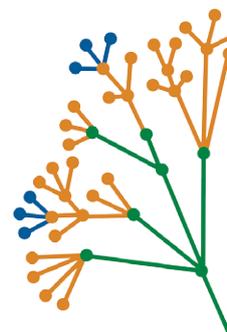


Muito simples: não há água para irrigar todo o Semiárido nordestino e mesmo onde se faz irrigação (nos perímetros de Juazeiro/BA – Petrolina/PE e Vale do Assu/RN, por exemplo) os impactos ambientais são desabonadores dessas iniciativas, assim como a elitização do acesso aos recursos hídricos por um punhado pequeno de produtores capitalizados. Por outro lado, também não há mais possibilidade de deslocar os pequenos e pobres camponeses do Semiárido para as urbes metropolitanas do Sudeste e mesmo as grandes cidades do Nordeste, como Recife e Salvador, pois lá não vão encontrar emprego, nem mesmo na informalidade.

Estas duas propostas (irrigação e migração rural-urbana) já foram tentadas há muito tempo e resultaram no agravamento do quadro hoje existente, ainda que nos anos recentes tenha havido melhoras significativas, é preciso reconhecer – basta nos lembrar daquelas imagens de famélicos na TV nos anos 1970 e as famigeradas frentes de trabalho.

As propostas que o colega professor Amílcar enviou (que ainda carecem ser apropriadas, como ele mesmo se refere) não tocam num aspecto fundamental para o desenvolvimento do Semiárido, que é o fato de que parte (quero enfatizar parte) da saída para o problema rural é, na verdade, de natureza urbana. Melhorar a vida de quem vive na Caatinga não passa nem por “modernizá-los” e nem por “convidá-los a se retirarem”, mas em uma integração intersectorial das economias regionais e territoriais de própria região que requer, entre outras coisas, apoio à criatividade e inventividade do povo que vive no Semiárido e estímulo e atração de empreendimentos de fora, especialmente de setores não agrícolas.

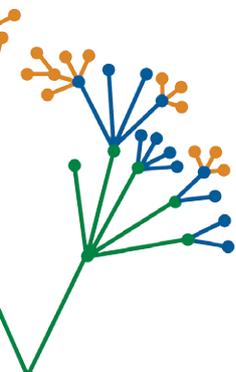
Há dois casos/setores ainda mal compreendidos do ponto de vista de seu enorme potencial econômico no Nordeste do Brasil que são o setor de serviços e a indústria da transformação, sobretudo calçados e têxteis. Uma parte significativa da população do grande Semiárido poderia e deveria ser ocupada nos municípios médios para a região (acima de 10 mil habitantes), em atividades industriais que exigem pouca qualificação da mão de obra e capital não intensivo. A industrialização com base em atividades tradicionais, como os economistas gostam de definir essas indústrias, ainda é, em minha opinião, uma das melhores saídas para o desenvolvimento rural da região semiárida do Nordeste. Estimulando-se a chegada de empresas desses setores ou mesmo apoiando a ampliação de escala daquelas que já existem na região, em pouco tempo a migração da mão de obra rural para fora da agricultura se assentaria na própria região, estimulando economias de proximidade e integrando o rural e urbano. Isso estimularia o mercado de trabalho não agrícola que poderia absorver na própria região o excedente demográfico que existe e geraria, em médio prazo (20/30 anos), uma reorganização fundiária, selecionando aqueles que poderiam produzir alimentos para alimentar o consumo na região.



Esta proposta se coaduna e dialoga com o que tem sido proposto por organismos internacionais em relação ao desenvolvimento rural em regiões de pobreza e onde há, ao mesmo tempo, excedente demográfico e falta de ativos produtivos, como terra, que já está toda ocupada ou sofre problemas como a falta de água ou o esgotamento da sua fertilidade. O *Department of International Development* (DFID) do Reino Unido, que atua em projetos de desenvolvimento na África Subsaariana, em seu recente documento sobre Agricultura e Desenvolvimento (2015), sugere que a superação da pobreza deve privilegiar o fortalecimento dos meios de vida da população rural, seja pelo incremento produtivo seja através das atividades e rendas não agrícolas, geradas por outros setores que não a agricultura. O documento do Banco Mundial de 2008 sobre agricultura e desenvolvimento também já havia sugerido que muitos pequenos produtores poderiam se viabilizar pelas atividades e ingressos não agropecuários no meio rural. Essas instituições rejeitam as políticas de estímulo à migração assim como as políticas sociais e assistências (tipo Bolsa Família) como saídas para os problemas das populações mais vulneráveis.

No caso do Semiárido do Nordeste do Brasil, creio que estudiosos e técnicos de agências governamentais ganhariam se buscassem inspiração com os processos que ocorreram na pobre 3ª Itália, ou mesmo em algumas regiões da Índia rural e com a aridez de Israel. São três exemplos bem-sucedidos que combinaram desenvolvimento rural com industrialização difusa. No caso do Brasil, como poderíamos viabilizar e acelerar esse processo? Creio que deveríamos estudar melhor o sistema de apoio e incentivos fiscais para as indústrias que tanto o BNDES como os bancos regionais, tal como o BNB e os governos estaduais concedem. Mais do que isso, teríamos que rever o sistema de incentivos públicos aos perímetros irrigados e em vez de compromisso com o aumento da produção deveriam ser estabelecidos compromissos com o emprego e a qualidade de vida. Afinal, boa parte desses empreendimentos é financiado com dinheiro público. Além disso, temos que desenvolver uma boa política de financiamento para melhoria dos ativos e das infraestruturas, como exemplo, cito o caso do acesso a pequenas motos e a melhoria da internet no meio rural, de tal modo que os trabalhadores que residem em áreas rurais em um raio diário de até 60/70 km possam se deslocar para trabalhar em atividades não agrícolas. Em pouco tempo, o espaço rural mudaria de figura mesmo que a aparência árida não desaparecesse, veríamos pequenas casas, alguns animais em volta e uma família de sertanejos; seria um rural com gente.

Enfim, não estou negando ou desconhecendo as limitações naturais destacadas pelos colegas, especialmente Amílcar e João Ricardo da Embrapa. Contudo, me nego a aceitar o determinismo natural (seca, solo inadequado, restrições ambientais) como fator determinante para explicar a pobreza rural. Por outro lado, não sou ingênuo a ponto de achar que no Semiárido seja possível praticar uma agricultura intensiva, altamente demandante de recursos hídricos quando é sabido e evidente que eles são escassos. O que tenho lido (e visitado) sobre



os perímetros irrigados é suficiente para formar o juízo de que eles não são a solução, tal como estão organizados. O Brasil é um país jovem e com o passar do tempo e a melhoria da educação dos jovens e os incrementos na infraestrutura, é provável que muitos deixarão de viver e se reproduzir social e economicamente da agricultura, mas isso não quer dizer que essas pessoas queiram deixar o território onde nasceram e vivem. É por isso que uma política de desenvolvimento rural faz sentido para essa população e deveria privilegiar e apoiar as economias locais e de proximidade, fortalecendo os ativos locais e os meios de vida das populações, que têm direito a escolher como viver e ser feliz.

Professor Amílcar Baiardi complementa defendendo seu argumento central:

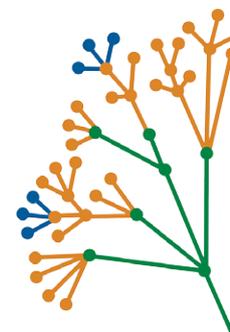
Conviria a intensificar a produção intelectual e a difusão de ideias sobre o desafio do Semiárido que persiste como maior bolsão de miséria do País. Deve-se examinar a possibilidade de remanejar populações com fortes valores de produtor rural para áreas de menor risco, de acordo com o relatório do GTDN coordenado por Celso Furtado e o trabalho de Hans Singer, "Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste" (Recife: CONDEPE, 1962).

Professor Joacir conclui:

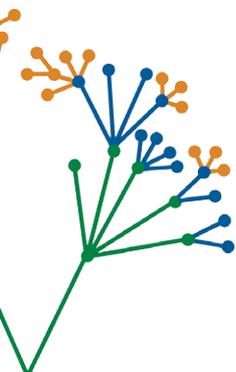
Diante do quadro apresentado, é urgente arregaçar as mangas e pressionar a classe política por mudanças profundas na realidade social do sertão. Nessa agenda de lutas, afora as questões mais imediatas relacionadas ao abastecimento de água para o consumo humano, devem ser incorporadas outras bandeiras, como, por exemplo, a democratização da terra, a educação de qualidade e demais aspectos atinentes ao fortalecimento das pequenas e médias propriedades familiares que clamam por apoio no meio rural.

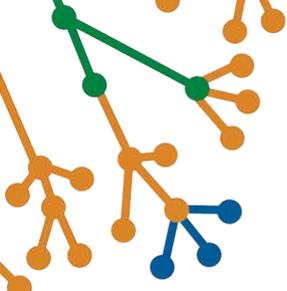
E, por fim, o professor Sérgio acrescenta:

Continuo acreditando que fazer desenvolvimento é promover processos de mudança social, mas esses processos não podem ser centralizados e nem assentados em uma racionalidade ou concepção externa aos atores que sofrem os efeitos desse processo. A maioria das pessoas do Semiárido nordestino são gente muito simples, que busca viver dignamente, manter seus valores e cultivar suas tradições. Devemos respeitar essas escolhas. Uma política de desenvolvimento para essas pessoas fará sentido se puder fortalecer e apoiar os seus meios de vida, permitindo que as próprias pessoas possam escolher o seu modo de vida e as estratégias de mudança. O que cabe às políticas públicas é promover oportunidades, gerar capacidades e estimular a criação de mecanismos em que os próprios atores sejam agentes do processo de mudança.



ReGIS conclui que o debate apresentado indica pistas para uma rica agenda de pesquisa sobre o presente e o futuro do rural nordestino. Naturalmente, uma vez aceito o pressuposto de que os fenômenos climáticos não são os únicos determinantes do quadro social precário ainda prevalente na região, é preciso avançar na compreensão dos fatores políticos que influenciam na conformação do problema social identificado. Além disso, cabe averiguar mais detalhadamente os erros e acertos das principais políticas públicas implementadas na região nos últimos 20 anos, bem como os rumos dos projetos políticos delineados, uma vez que as premissas da via modernizante parecem caminhar na contramão da corrente que propõe uma estratégia de desenvolvimento multi-dimensional pautada na integração rural-urbana no contexto territorial regional. Portanto, espera-se que mais pesquisadores das diferentes áreas do conhecimento possam se debruçar sobre o assunto abordado na expectativa de que, nas próximas edições, ele possa ser aprofundado.





Opinião

Es real el tránsito del desarrollo rural de base agrícola a uno de base territorial?

From an Agriculture Based Rural Development to a Territory Based Development Approach. Is This Switch Real?

Rafael Echeverri Perico*

* Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial PROTERRITORIOS
rafael.echeverri@prot territorios.net

Recebido em 29.10. 2015
Aceito em 09.11.2015

ENSAIO

Las últimas décadas han visto el avance en múltiples enfoques y estrategias dirigidas a introducir el territorio como una categoría teórica, conceptual, metodológica e instrumental en la lógica de las políticas públicas para el desarrollo rural. Este movimiento inició con la crítica a una visión en extremo sectorial agrícola orientada a la atención exclusiva de la pequeña agricultura que había dominado las políticas de desarrollo rural en la región, pero especialmente impulsada por el reconocimiento de la crisis de resultados de años de esfuerzos significativos de todos nuestros países, reflejados en altas inversiones, complejos desarrollos institucionales, proliferación de programas y proyectos y, especialmente, de movilizaciones sociales de enorme significado. Los resultados en

marginación, expulsión, pobreza, sostenibilidad ambiental y gobernanza no se compadecen con los esfuerzos realizados.

Cuando llevamos cerca de dos décadas de las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial impulsadas desde Guatemala con la Planeación Estratégica Territorial, 30 años de los modelos de descentralización y participación de los Consejos de Desarrollo Rural de Colombia, 14 años de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México y 12 años de los Territorios Rurales, de Identidad o de Ciudadanía de Brasil, para mencionar sólo algunos de los procesos más emblemáticos, es pertinente preguntarnos qué tanto hemos avanzado en la transformación de la lógica profundamente sectorial y asistencial de las políticas de desarrollo rural de la región.

Lo primero que hay que reconocer es que el concepto territorial se ha convertido en una nominación dominante. Hoy está fuera de la moda estar ajeno a su mención como adjetivación de cualquier estrategia de desarrollo. El enfoque se ha impuesto en el discurso de política pública, en la actividad académica, donde proliferan los estudios en este campo, y en las banderas de los movimientos rurales. Se han adelantado significativas reformas legislativas y reglamentarias en la mayoría de los países, introduciendo mandatos claros sobre la necesidad de un abordaje territorial para la atención a las demandas de la población rural o de la gestión ambiental. Reformas institucionales como las ocurridas en México con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en Costa Rica con el Instituto de Desarrollo Rural con claro mandato territorial, en Brasil con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y en Argentina con la formulación de las Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural, son algunos ejemplos. Se han venido, igualmente, impulsando espacios de reflexión académica de enorme importancia como son las redes de universidades en torno a la Gestión Territorial para el Desarrollo Rural en México, Brasil y Colombia. Lo cual refleja un auge de la reflexión e investigación en torno a este tema. Frente a este panorama que puede estimular el entusiasmo para los seguidores del nuevo enfoque, es necesario evidenciar una realidad que no necesariamente se corresponde con estas dinámicas normalistas.

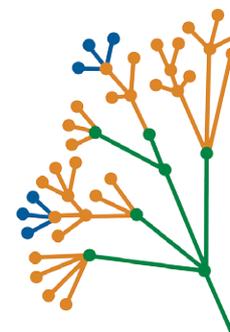
Son destacables los avances en el desarrollo de mecanismos como la Matriz de Acciones y Programas en Brasil, el Programa Especial Concurrente en México, el Contrato Social Rural de Colombia o el Gabinete de Desarrollo Rural de Guatemala, que han puesto de relieve los compromisos con el mundo rural de sectores diferentes al agrícola. A pesar de que es necesario tener conciencia acerca de que los cambios que promueve el nuevo enfoque son de carácter estructural y de largo plazo, la fase de instrumentación de todos los avances normativos, no nos ha permitido pasar de los casos pilotos, a estrategias realmente escaladas y replicadas. Llevamos décadas en la fase de sensibilización, formulación y experimentación, sin lograr convertirlo en verdaderas políticas de Estado de carácter amplio y general, que comprometan a la sociedad en su conjunto, a los diferentes sectores, a los Ministerios de Hacienda o a las Presidencias y Congresos.

El desarrollo rural con enfoque territorial sigue siendo materia de los ministerios de agricultura y desarrollo rural, quienes gestionan mecanismos, instrumentos y recursos de inversión pública estrictamente agrícolas, con mínima participación y compromiso de los otros sectores, a cuyas estrategias e inversiones no ha logrado reorientar, sembrando mucha duda sobre los logros alcanzados en materia de articulación intersectorial para el desarrollo de los territorios rurales, pilar fundamental del enfoque.

En un mundo rural en profunda transformación como producto de su diversificación con economías no agrícolas, mayor interconectividad e impacto de la revolución tecnológica actual, la agricultura sigue siendo un pilar fundamental, pero no el único, por lo que se requiere una política sectorial agrícola (para la grande y pequeña agricultura) sólida y empoderada, así como otras políticas sectoriales en minería, energía, infraestructura, diferentes de la política territorial, lo cual no es evidente en la mayor parte de nuestros países. Por ejemplo, hay una extraña sensación de incompatibilidad entre una política sectorial robusta para la agricultura familiar y una política territorial para el desarrollo rural, sin reconocer que ambas se requieren y, muchas veces, por intentar hacer una política territorial sin condiciones de gobernabilidad, nuestros Gobiernos han terminado debilitando la política sectorial para la agricultura familiar, con altos costos sociales. Las políticas rurales y territoriales, requieren políticas sectoriales sólidas, particularmente agrícolas.

La teoría y el espíritu de las reformas impulsadas para introducir el enfoque territorial han declarado con nitidez la naturaleza multinivel de los sistemas territoriales, esto es, que un territorio pertenece simultáneamente a diversos niveles, (local, regional, nacional, internacional, global) de cuyas relaciones funcionales y subsidiaridades depende su naturaleza territorial. Sin embargo, se ha impuesto en la región una visión, ampliamente generalizada, a reducir lo territorial a lo local, a hacer de territorio y comunidad una identidad, privilegiando un movimiento localista entre los impulsores del enfoque territorial. Si bien son innegables los avances en la visibilización de lo local, refleja precarios avances en identificar, valorar y comprender los vínculos entre lo urbano y rural o las dimensiones regionales que sobredeterminan los componentes fundamentales del desarrollo rural. El enfoque territorial impone la necesidad de trabajar simultáneamente en todos los niveles relevantes para el desarrollo de las comunidades rurales que definitivamente no se agota en el ámbito local.

Es particularmente significativo el logro en materia de reconocimiento de los actores territoriales como sujetos activos de su propio desarrollo, lo cual corresponde a un proceso de empoderamiento de largo aliento que integra las reivindicaciones de las comunidades rurales, que no es resultado del enfoque territorial, por el contrario, subyace a su surgimiento como proceso político. Es quizá la dimensión donde mayor avance puede atribuirse el enfoque territorial del desarrollo rural y donde mayor aprendizaje hemos logrado. El concepto de gestión social del territorio refleja cabalmente estos procesos que han hecho de

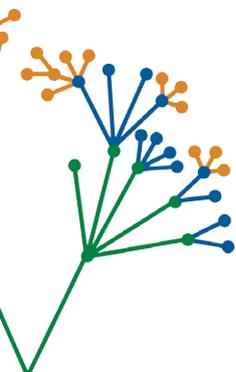


la movilización, organización y participación en la negociación de procesos de desarrollo a nivel local, una nueva fuerza que reconoce la legitimidad y potencial de la acción colectiva. Los modelos de planeación participativa territorial ha permitido crear modelos de Planes Territoriales de Desarrollo Rural en muchos de nuestros países, alcanzando la casi totalidad de los municipios en México o de los Territorios de Ciudadanía en Brasil. Estos planes se caracterizan por identificar, planear y diseñar estrategias para soluciones estructurales a las barreras que limitan su desarrollo, enfatizando las visiones estratégicas y de largo plazo.

Sin embargo, estos procesos no han logrado incidir significativamente en las lógicas de las políticas públicas sectoriales y territoriales de los niveles centrales y regionales de nuestros países. El grado de financiamiento y ejecución de estos planes es mínimo, debido fundamentalmente a que carecen de mecanismos para influir en los procesos de focalización de las políticas centrales, que es donde se concentra la disponibilidad y ordenación del gasto público. Un plan territorial de carácter integral, multisectorial, multidimensional y participativo se estrella contra las reglas de operación de los instrumentos de política que gestionan lógicas de inversión altamente centralistas, sectorialistas y asistenciales. Un ejemplo de ello es que mientras los planes territoriales participativos tienden a privilegiar los bienes públicos, los instrumentos de política para el desarrollo rural de nuestros países privilegian las transferencias privadas. Esto ha generado un enorme desgaste al enfoque territorial, pérdida de credibilidad y alto costo político.

Se alzan voces críticas que culpan de los pobres resultados a la naturaleza misma del enfoque, pero es necesario, imperativo diría, una revisión crítica, rigurosa y valiente. No hay evidencias de que un modelo territorial basado en convertir al territorio en objeto de política; aplicar modelos de ordenamiento territorial; alcanzar la acción intersectorial articulada y coordinada en el territorio; promover una economía territorial que reconozca la importancia de la localización, la aglomeración y la proximidad; y desarrollar pactos territoriales negociados por los actores con base en sus legítimos intereses, la identidad, pertenencia, inclusión, territorialidad y acción colectiva, todos ellos fundamentos de la Gestión Territorial, no sea una opción válida para el desarrollo rural.

Es necesario reconocer lo avanzado como necesario pero no suficiente. Es fundamental entender que se requieren cambios en las políticas para el desarrollo, más allá de la política para la pequeña agricultura; aceptar que el abajo arriba es clave, pero sin un arriba abajo congruente con él, será siempre insuficiente; entender que más que la solución de la pobreza es necesario avanzar hacia la cohesión social y territorial; que se deben impulsar reformas a nivel regional y nacional más allá de las reformas en lo local; que debe revalorarse la contribución estratégica de lo rural al desarrollo regional y nacional en dimensiones ambientales y políticas, por tanto una nueva relación de cargas y beneficios a nivel nacional; que se requieren reformas estructurales del Estado y de las políticas más allá de las agrícolas; comprender que el enfoque territorial del desarrollo



rural es un componente de los procesos de descentralización, federalización y autonomías territoriales y no sólo una forma de hacer política agrícola; asumir que la transformación que se propone entraña una nueva forma de democracia para el desarrollo.

En últimas, tenemos que convertir la amplia experiencia alcanzada en cientos o miles de casos locales, en verdaderas estrategias que transformen la vida de millones de casos que esperan mucho más de la política pública.



A Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS), editada pelo Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (CPGIS) da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de Brasília, é um periódico eletrônico – com acesso livre *online* – com números publicados em fins de junho e dezembro de cada ano. ReGIS tem como missão publicar textos originais, baseados em pesquisas interdisciplinares. Atualmente não existe na língua portuguesa uma revista acadêmica voltada especificamente para a temática da inovação em uma perspectiva transversal, como constituinte das organizações e instrumento da gestão para viabilizar o equilíbrio entre o desempenho organizacional e o desenvolvimento sustentável. Há revistas, inclusive prestigiosas, que abordam a temática, mas não são especializadas nela. ReGIS pretende preencher essa lacuna com excelência e abertura intelectual. Este primeiro número de ReGIS inclui um dossiê intitulado “Territórios e Desenvolvimento Rural, fomos além do agrícola?” Sete artigos científicos, um Debate e um artigo de opinião respondem com rigor e originalidade a essa questão. Boa leitura!

The scientific Journal of Management, Innovation and Sustainability (ReGIS, in Portuguese) is published by the Center for Research in Management, Innovation and Sustainability (CPGIS), affiliated to the College of Management, Economics and Accounting of the University of Brasilia. ReGIS is an electronic journal - with online open access – published biannually, in June and December each year. ReGIS’ mission is to publish original texts, based on interdisciplinary research studies. There is currently no academic journal in Portuguese offering a crosscutting, interdisciplinary approach to the theme of innovation for achieving a balance between organizational performance and sustainable development. There are academic journals addressing the issue of management and innovation for sustainability, but they do it marginally and not specializing in the issue. ReGIS aims to fill this gap with excellence and intellectual openness. This first issue offers a Dossier including seven scientific articles, a Debate and an Essay that seek to answer a complex question: Territories and Rural Development. Did We Move Beyond Agriculture? Have a good reading!

Realização



Edição

