



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**AVANÇOS E RETROCESSOS NA ARTICULAÇÃO DE
UM PACTO TERRITORIAL:**
A experiência do PRONAF Infra-Estrutura

IVANEIDE OLIVEIRA DA SILVA MOURA

**NATAL/RN
JANEIRO DE 2006**

Ivaneide Oliveira da Silva Moura

**AVANÇOS E RETROCESSOS NA ARTICULAÇÃO DE UM PACTO
TERRITORIAL: a experiência do PRONAF Infra-Estrutura**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sob a orientação da Professora Doutora Maria do Livramento Miranda Clementino.

Orientadora: Prof^ª Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino

Natal/RN
2006

Catálogo da Publicação na Fonte
Bibliotecário / Documentalista – CRB-4 /1490
Raimundo Muniz

Moura, Ivaneide Oliveira da Silva

Avanços e Retrocessos na Articulação de um pacto territorial: a experiência do PRONAF Infra-Estrutura / Ivaneide Oliveira da Silva Moura. – Natal, 2006.
109 f.

Orientadora: Prof^a Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais.

1. Agricultura familiar – Dissertação 2. Desenvolvimento rural – Dissertação 3. Pacto territorial - Dissertação 4. PRONAF Infra Estrutura – Dissertação I.Clementino, Maria do Livramento Miranda II.Título.

NATAL/RN

CDU 631

Ivaneide Oliveira da Silva Moura

AVANÇOS E RETROCESSOS NA ARTICULAÇÃO DE UM PACTO TERRITORIAL: a experiência do PRONAF Infra-Estrutura

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sob a orientação da Professora Doutora Maria do Livramento Miranda Clementino.

Aprovado em: ___/___/___

Orientadora

Prof^a Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. (Membro Titular)

Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. (Membro Titular)

Prof. Dr. Fabiano Toni
Universidade de Brasília

Prof. Dr. (Suplente)

Prof. Dr. Aldenôr Gomes da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

*Aos Meus pais, Joaquina e Manoel,
A Kleilson,
À Nicinha, Keginaldo, Marquinho e Raiana.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus, por ter me dado forças para continuar minha jornada. Aos meus pais, por acreditarem em mim e acharem importante tudo o que eu faço. Ao meu esposo, por toda a compreensão, motivação e apoio nos momentos mais difíceis. À minha irmã, meu cunhado e meus sobrinhos, por torcerem por mim em todas as minhas aventuras. Aos professores Livramento, Aldenôr e Fernando, pelas colaborações dadas a este trabalho. Aos amigos, Juliano, Evaneide e Anne, pelos momentos de descontração. À CAPES pelo apoio financeiro.

RESUMO

As políticas de promoção econômica, desde os anos 90, diante da necessidade de flexibilização das ações do Estado, adotaram a participação de atores e o controle social no processo de construção do desenvolvimento local. O PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar, em sua modalidade de Infra-estrutura, consiste em uma das estratégias de interferência do Estado que se propõe a ultrapassar as questões específicas do mundo rural, no intuito de abranger a dimensão territorial do desenvolvimento, enfocando ações que estimulam a prática cooperativa entre os agentes locais. A presente proposta de trabalho visa identificar os avanços e retrocessos do PRONAF Infra-estrutura, na organização de um pacto territorial, considerando seus mecanismos de administração de conflitos de interesses, entre os diferentes atores, e sua capacidade de estimular a construção de novas relações entre os governantes e governados. Compreendendo as ações do PRONAF enquanto um processo, que parte da superação de suas medidas instrumentais em busca da construção de elementos mais substanciais de intervenção no desenvolvimento local, consideramos seus mecanismos de gestão no município de São Paulo do Potengi –RN, a partir da criação e implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, bem como das mudanças no seu arranjo institucional, com a criação do Território da Borborema. Através de um estudo documental, pesquisa bibliográfica e realização de entrevistas, identificamos a força articuladora das parcerias do pacto territorial como um dos avanços desse processo político e o caráter setorialista destas parcerias como um de seus limites.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar – Desenvolvimento Rural - Pacto Territorial - PRONAF Infra-estrutura.

ABSTRACT

Since minetics The economics and political promotion along the necessity of flexibility in states actions admitted actors partipation and social controlo on process of construction in local development. The Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF) by this framework consists supress the specific points about contry world in order to embrace territorial dimension of development, focalizing actions that estimulate co-operative pratices among local agents. This work proposal intends to identify advances and regression of PRONAF Infra-estrutura (Framework) by one territorial pact organization considering its administration about mechamisms on advantage commflicts between distinct actor and their ables to atimulates a construction of new relationships between governors and population. Undderstanding PRONAF action like a process that come from its instrumental proportion surpass looking for substantial elements constructionm on intervention of local development considering administration mechamisms in São Paulo do Potengi (RN) city-council-starting by Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural as well changes of institutional arrangement with território da Borborema erection. Throngh documental studies, bibliography researches and interviews we indenttfy an articulante power of Territorial pact partnerships like one of these political process and its sector character as their limits.

Key-word: Familiar Agriculture - Agricultural Development - Territorial Pact - PRONAF Infra-Estrutura (Framework).

LISTA DE SIGLAS

- CIATS** - Comissões de Implantação das Ações Territoriais
- CMDR** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- CMDRS** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CONTAG** - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- DLIS** - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
- EMATER** - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado
- FAO** - Organização para a Agricultura e Alimentação
- FETRAF** - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
- FPM** - Fundo de Participação Municipal
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário
- PLANAF** - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PMDR** - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
- PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PRONAT** - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- PT** - Plano Anual de Trabalho
- PTDRS** - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
- SAF** - Secretaria de Agricultura Familiar
- SDT** - Secretaria de Desenvolvimento Territorial
- STR** - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL	13
2.1	A REVALORIZAÇÃO DO ÂMBITO LOCAL E O ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO	24
2.1.1	Os limites da Descentralização Político-Administrativa: Gestão municipal e participação em debate	30
2.1.2	A abertura de canais participativos	34
2.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA: EM BUSCA DA GOVERNABILIDADE	40
2.2.1	Politização do local: Novas agendas públicas e novos programas estratégicos	43
3	MEIO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE TERRITORIAL	48
3.1	TERRITÓRIO: DO CONCEITO AO ENFOQUE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	49
3.2	A AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA PÚBLICA NACIONAL	56
3.3	PRONAF INFRA-ESTRUTURA: COMO MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA	59
3.3.1	Dificuldades municipais para a construção de um pacto político	62
3.3.2	A tentativa de constituição dos Territórios Rurais	64
4	A TENTATIVA DE ARTICULAÇÃO DE UM PACTO TERRITORIAL: O PRONAF INFRA-ESTRUTURA E O MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA EM SÃO PAULO DO POTENGI	68
4.1	O PRONAF INFRA-ESTRUTURA NOS LIMITES DA GESTÃO MUNICIPAL	70
4.1.1	Os atores políticos e sociais	74
4.1.2	O saldo político da gestão compartilhada do PRONAF Infra-estrutura: o CMDR de São Paulo do Potengi (1997-2003)	76

4.2	A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA	84
4.2.1	Os atores políticos e sociais	87
4.2.2	Os limites da formação política do Território da Borborema	89
4.3	O PRONAF INFRA-ESTRUTURA E AS ARTICULAÇÕES POLÍTICAS DE ENFOQUE TERRITORIAL	91
4.3.1	Os atores políticos e sociais	94
4.3.2	Limites e avanços de um pacto territorial	96
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	102
	ANEXOS	108

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho verifica avanços e retrocessos na articulação de um pacto territorial em torno da idéia de desenvolvimento local. Tendo por base a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o lócus da pesquisa foi o município de São Paulo do Potengi no Agreste Potiguar.

Os anos 90 revelaram um novo papel do Estado em sua intervenção política no âmbito local de governo. Diante das crescentes demandas sociais, o Estado teve que desenvolver mecanismos de descentralização de suas ações. Neste sentido, as políticas de promoção econômica, no âmbito rural, assumiram o objetivo de transformação das estratégias governamentais de intervenção política, por meio da adoção do controle social e da participação de atores no processo de construção do desenvolvimento local, configurando-se tal modelo de gestão descentralizada, de políticas públicas em um novo estilo de governo (BRUGUÉ; JARQUE, 2002).

O PRONAF se propôs a atuar como uma das estratégias de interferência do Estado no desenvolvimento local, objetivando ultrapassar as questões específicas do mundo rural, no intuito de abranger a dimensão territorial do desenvolvimento, enfocando ações que estimulam a prática cooperativa entre os agentes sociais.

A dimensão territorial tem sido cada vez mais considerada pelas políticas de promoção econômica locais. A idéia central é que o território, mais do que uma simples base física para as relações entre os agentes sociais locais, possui um tecido social e uma organização complexa feita por laços que ultrapassam seus atributos naturais (ABRAMOVAY, 2000). A partir dessa compreensão, questiona-se: O PRONAF Infra-Estrutura¹ buscou facilitar a organização de um pacto territorial entre os diferentes atores sociais locais, em torno da idéia de desenvolvimento? Esse pacto refere-se à construção de um novo “sujeito coletivo” que deve exprimir a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas locais?

¹ Foram definidos, inicialmente, três eixos de atuação do programa, que contemplam questões de política agrícola (crédito, preços e tributação), oferta de serviços de apoio (pesquisa, assistência técnica e extensão rural e reforma agrária) e apoio à formação da infra-estrutura física e social (recuperação de solos, energia, comunicação, transportes, armazenamento, pequenas e médias agroindústrias, apoio a organização, educação e mobilização, entre outros). Nossa análise encontra-se centralizada nesta última linha de atuação do PRONAF. Mais precisamente, buscamos verificar a capacidade de articulação dos seus mecanismos de gestão em torno de um pacto territorial de desenvolvimento.

O trabalho consistiu em identificar os avanços e retrocessos do PRONAF Infra-estrutura, enquanto estratégia de ação do Estado, na facilitação da organização do pacto territorial, considerando seus mecanismos de administração dos conflitos entre os diferentes atores, gerados pela diversidade de interesses, e sua capacidade de estimular a construção de novas relações entre governantes e governados. Pretendeu-se compreender as ações do programa, considerando-o como um processo que parte da superação de medidas instrumentais em busca da construção de elementos mais substanciais para a consolidação de seus ideais mais significativos, a dizer, a construção de uma política pautada em um pacto pelo desenvolvimento territorial.

O trabalho fundamentou-se em pesquisas bibliográficas, análises documentais (atas do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, projetos, Planos de Trabalho, entre outros) e entrevistas realizadas com os parceiros locais do PRONAF. A base empírica foi o município de São Paulo do Potengi, Rio Grande do Norte.

No primeiro capítulo, realizamos uma contextualização do momento político mundial e nacional, no qual foram impulsionadas as políticas agrícolas de caráter participativo. Enfocamos as características da globalização e seus efeitos sobre as mudanças no formato de gestão das políticas públicas, bem como os limites da descentralização político-administrativa brasileira para a construção de um pacto territorial, mais especificamente no que tange ao seu modelo de gestão municipal e a importância da abertura de novos canais de participação política.

No segundo capítulo, discutimos sobre o conceito de território e a ideia de enfoque territorial, ou seja, a forma como as políticas públicas abordam o território qual uma variável explicativa do desenvolvimento. Contextualizamos a inserção da agricultura familiar na agenda do Estado e caracterizamos o formato de atuação do PRONAF Infra-Estrutura em dois dos seus momentos: o primeiro, com enfoque na gestão municipal, e o segundo, com enfoque territorial.

No terceiro capítulo, abordamos a experiência do PRONAF Infra-Estrutura e a tentativa levada a efeito de estimular a articulação de um pacto territorial em São Paulo do Potengi/RN. Abordamos seus limites e avanços de articulação política em torno da ideia de desenvolvimento. Também elucidamos as contribuições e limites do PRONAF Infra-Estrutura para a construção de uma política de desenvolvimento territorial. Aqui destacamos os espaços de discussão e gestão do programa como mecanismos importantes para o aprofundamento do debate e da concepção dos fundamentos e diretrizes do PRONAF - Programa Nacional de

Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Por fim, a título de conclusão, realizamos uma reflexão a respeito das discrepâncias entre as bases teóricas do programa e suas ações.

2 REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL

As últimas três décadas foram testemunhas de profundas mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas no mundo, como um todo.

A expansão do modelo capitalista neoliberal alterou as relações de classe e de poder existentes nas sociedades nas quais foi implementado, influenciando até mesmo as sociedades que ficaram excluídas. O neoliberalismo desmontou o protecionismo típico do período desenvolvimentista e reduziu a já precária rede de direitos sociais herdada do populismo latino americano. As principais políticas que corporificaram esse desmonte foram a abertura comercial e financeira, a política de privatização, a redução dos direitos sociais e a desregulamentação do mercado de trabalho. As mudanças nas relações de classe e de poder, decorrentes de aspectos políticos e ideológicos associados ao neoliberalismo, também impulsionaram a ascensão da ideologia do Estado mínimo.

Todo esse turbilhão de mudanças comumente vem sendo atribuído a um fenômeno: globalização. Este novo contexto caracteriza-se por uma nova divisão internacional do trabalho (BONANNO et al 1994), que define um realinhamento da relação entre as esferas da produção, das finanças e do controle sócio-econômico, materializada no fato de os investimentos na produção e em mercados financeiros espalharem-se por todo o mundo, rapidamente. Na **era da globalização**, as fronteiras da relação mercado interno/mercado externo tornam-se muito mais tênues, passando a prevalecer o que Sklair (1995) chama de **sistema global**, cujo motor são as práticas transnacionais.

Essas novas tendências mundiais são associadas constantemente a uma possível hegemonia dos processos de alocação de capitais pelas corporações transnacionais que se constituem em novos sujeitos, na análise das relações sociais de produção.

Tais tendências são alvos de várias leituras e interpretações que, em sua grande maioria, tendem a atribuir à globalização um efeito ou potencialidade maior do que realmente lhe é devido. Santos (2002), nos conduz a refletir criteriosamente sobre os processos de globalização e nos ajuda a fugir de uma compreensão linear desse fenômeno.

O debate acerca do contexto globalizante contemporâneo nos é significativo na medida em que buscamos compreender as possibilidades e limites de ação dos governos locais, frente aos processos de globalização, e de difusão da ideologia neoliberal. Embora seja significativo, dada a devida importância aos impactos desse contexto atual, precisamos

entender os processos de globalização a partir de uma visão despida das pré-concepções inculcadas nos vários discursos contrários ou favoráveis à sua expansão. Neste sentido, as seguintes questões fazem-se importantes para compreendermos as possibilidades de ação do Estado, frente ao atual cenário mundial: a globalização é monolítica ou tem aspectos positivos e negativos? E aonde conduz-se a crescente intensificação da globalização?

No que tange à primeira questão, Santos ressalta que “a globalização, longe de ser consensual [...], é um vasto campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro” (SANTOS, 2002, p. 33).

Na obra **A constituição da sociedade**, Giddens (2003) traz à luz a seguinte questão: como deveremos analisar empiricamente as mudanças institucionais oriundas da coerção estrutural (neste caso, da globalização)? Em resposta, o autor deixa claro que devemos dar substância empírica à noção de contradição, ou seja, precisamos entender que a coerção dos impactos da globalização opera através do envolvimento ativo dos agentes interessados, não como uma força da qual eles seriam apenas os recipientes passivos. Giddens defende que, a análise social, seriamente crítica, deve evitar formulações deterministas que atribuam aos fenômenos sociais causas distanciadas de ação da reprodução social. Para o autor, os processos de formação, reprodução e transformação de instituições são impulsionados pela ação dos atores. A desnaturalização e desfatalização do mundo social permitem-nos enxergar causas objetivas e razões subjetivas da ação do sujeito. Segundo Giddens, as propriedades estruturais estão contidas em práticas existentes na reprodução dos sistemas sociais. Abordagens que carregam alguns elementos deterministas tendem a tratar a globalização como uma estrutura externa ao indivíduo. Segundo Giddens, essa visão reflete uma compreensão muito perigosa, na medida em que pode sugerir que existe um grau de coesão mais elevado do que pode ser, de fato atribuído à globalização. Embora Giddens e Santos divirjam em alguns elementos² no que tange à análise da globalização e de suas tendências, ambos concordam que não existem forças mecânicas que assegurem sua reprodução e expansão, mas que, para compreendê-la, precisamos perceber os conflitos e reações dos atores envolvidos nesse campo de lutas sociais, econômicas, políticas e culturais. Assim, poderemos analisar a globalização a partir de elementos concretos, que nos permitam

² Ver página 22.

observar, na dinâmica das relações de poder, os pontos positivos e negativos para os diversificados segmentos sociais envolvidos em seus processos.

Com o advento da globalização, o neoliberalismo parece ter atingido grande parte das economias nacionais com a força de um raio. No entanto, Santos (2002) nos mostra que esse fenômeno não é tão natural nem tão irredutível quanto o seu discurso ideológico tenta nos fazer crer.

A globalização apresenta algumas características dominantes ou hegemônicas. Estas são transmitidas como se esse fenômeno fosse linear, consensual. Contudo, Santos (2002) destaca que a globalização não é amplamente consensual, mas possui um campo hegemônico que lhe confere características dominantes e que legitima estas últimas como sendo as únicas possíveis ou as mais adequadas. A hegemonia globalizante assenta-se no consenso neoliberal que atua como uma base prescritiva que tenta abranger o futuro da economia global, as políticas de desenvolvimento e o papel do Estado na economia. Contudo, o autor salienta que tal consenso encontra-se atualmente fragilizado em virtude dos crescentes conflitos no interior do campo hegemônico e, também devido à uma resistência que estaria sendo protagonizada por um campo contra-hegemônico. Segundo Santos, o consenso neoliberal encontra-se respaldado por uma série de mitos que estão começando a serem desmistificados, expondo-se assim, as fraturas ideológicas do seu discurso. A elucidação de tais fragilidades nos é importante, na medida em que nos permite refutar a idéia de que a globalização neoliberal é a única possível.

As contradições inerentes ao consenso neoliberal têm tornado os custos e desigualdades dos processos de globalização cada vez mais caros para as sociedades.

Kuttner (2004) aponta que dentre as grandes conquistas políticas do século XX, o Estado-nação cumpriu a tarefa de regulamentar as tendências mais auto-destrutivas dos mercados, criando, assim um tipo de capitalismo socialmente mais suportável, além de mais eficiente em termos econômicos. O consenso social básico era de que havia a necessidade do Estado domesticar a economia de mercado.

Atualmente, o discurso hegemônico neoliberal defende que a passagem para o **laissez-faire** global deve relegar a um segundo plano a regulamentação e as políticas de estabilização como meras distorções, cuja eliminação só produzirá melhor alocação dos recursos econômicos. Mas esse ponto de vista ignora o fato de que “as intervenções políticas domésticas foram necessárias, nos casos de fracasso irremediável do mercado, em setores da economia onde as forças do mercado não conseguiram, sozinhas, otimizar o resultado” (KUTTNER, 2004, p. 220).

Kuttner (2004) deixa claro que os defensores do **laissez-faire** não recomendam, por exemplo, o desmantelamento do Banco Central e nem propõem que os países avançados entreguem sua política monetária a algum órgão global sem identidade. Contudo, recomendam contraditoriamente aos países do terceiro mundo que diminuam o poder de ação dos estados-nacionais. Santos (2002) revela que os defensores do neoliberalismo ignoram que o próprio retraimento do Estado não pode ser obtido, senão através da forte intervenção estatal, ou seja, o estado teria que regular o seu próprio processo de retraimento na regulação.

Joseph Stiglitz, vice-presidente do Banco Mundial, em 1998, apontou uma crítica ao receituário neoliberal, consensuado em Washington, corroborando com a compreensão de que o Estado não deve ser desmantelado a qualquer custo:

as medidas de reforma devem ter em conta os sistemas e esquemas já existentes. Ou seja, não se deve confundir a passagem de um sistema a outro com a introdução de um sistema ou esquema onde nada existia antes, pois no primeiro caso existem custos de transição que têm de ser considerados (STIGLITZ, 1998 apud SANTOS, 2002, p. 88).

A combinação da crise fiscal com o discurso neoliberal incriminatório do Estado, contribuiu para que muitos governos adotassem políticas de desmantelamento das agências estatais. A eclosão da orientação neoliberal de **diminuir o Estado** e fortalecer o setor privado da economia, deu uma guinada no âmbito ideológico do capitalismo e tem favorecido a construção de um consenso em torno da incapacidade do Estado de regular os mercados, neutralizar os efeitos desestabilizadores do ciclo econômico e atender às demandas sociais.

De acordo com Borón (1995), a crítica neoliberal ao tamanho do Estado na América Latina, fundamentada principalmente numa aparente desproporção entre o gasto público e o Produto Interno Bruto, é insólida. Segundo o autor, o gasto público da região é sensivelmente inferior ao dos países industrializados. A crise fiscal na América Latina é gritante, contudo, o autor não a atribui a possíveis excessos do gasto público, mas sim, à incapacidade extrativa dos nossos governos e ao seu desinteresse para estimular o veto contributivo que as classes dominantes pactuaram às forças políticas que governaram nos diversos países do continente Latino Americano.

O princípio do livre mercado defendido pelo receituário neoliberal como o único mecanismo eficiente de regulação econômica, também foi criticado criteriosamente por Brunhoff (1991). Em sua obra **A hora do mercado**, a autora destacou que, no início dos anos oitenta, as limitações na produção industrial, no investimento e no emprego, foram encaradas como um desequilíbrio passageiro, cuja responsabilidade recaiu sobre aquilo que poderia ter

perturbado os ajustes naturais do mercado, a dizer: o aumento do preço do petróleo, em 1973 e 1979, o excesso permanente das despesas sociais do Estado e a alta dos salários. Nesse sentido, a ideologia dominante do mercado não foi atingida pela crise. O Estado-Providência, ao contrário, foi atacado pelo discurso liberal e sofreu o peso da crise dos anos 70, passando a apresentar dificuldades financeiras, problemas quanto à sua legitimidade e eficácia, sendo a sua depreciação acompanhada de uma denúncia dos corporativismos, que teriam um caráter conservador. A crítica neoliberal destacava que o Estado-Providência ao defender os interesses ou **privilégios** de uma minoria de trabalhadores, estaria prejudicando as condições de um mercado puramente competitivo e atrapalhando os ajustes necessários. Embora tenha recebido críticas pela má qualidade de seus serviços e pelo custo de suas ações e, apesar da ideologia do mercado eficiente ter afetado o compromisso social estabelecido pelo Estado-Providência, este ainda continua a ganhar amplas massas em tempos de crise, visto que nenhuma alternativa social é proposta pelo mercado livre. É justamente no domínio da área de proteção social e, especialmente da segurança social, que as fraturas neoliberais são hoje mais visíveis.

No Brasil, Boito Jr. (1999) aponta que o discurso neoliberal exerceu um forte impacto sobre os trabalhadores, penetrando, inclusive, no movimento popular. A esse respeito, ele menciona a pouca adesão à luta contra as privatizações impulsionadas no país, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e a incorporação de idéias neoliberais ao movimento sindical.

A apologia do mercado e da empresa privada, como âmbitos da iniciativa inovadora, em contraste ao burocratismo e desperdício do Estado, difundiu-se no conjunto da sociedade brasileira. O caráter popular do discurso neoliberal que teria atraído a adesão das massas, segundo Boito Jr., encontra-se atrelado a um aparente conteúdo progressista. O neoliberalismo, a partir de uma hegemonia sem concessão econômica às classes populares e conquistada na seqüência de uma derrota do movimento operário e popular, teria ganhado a aceitação de uma minoria trabalhadora, altamente qualificada, que estaria melhorando seu padrão de vida com a expansão de novos setores econômicos (BOITO JR., 1999). Por outro lado, o discurso neoliberal também apresenta-se com uma **roupagem popular**, visto que a ideologia espontânea das classes dominadas tende, como ressalta o autor, para uma visão negativa do Estado. No tocante a este último ponto, Boito Jr. destaca:

No caso do Brasil, a intervenção do Estado desde a ditadura militar tem se dado de modo a favorecer, fundamentalmente, os monopólios estrangeiros e nacionais, inclusive a burguesia nacional de Estado que controla as grandes empresas estatais. O neoliberalismo tem se aproveitado de tal situação, apresentando a política de privatização e a política de abertura ao capital estrangeiro como uma política de combate aos inimigos das classes populares – caça aos marajás, fim do protecionismo, etc. (BOITO JR., 1999, p. 224).

O neoliberalismo, que ganha eco no discurso da mídia, apresenta-se como um crítico dos **privilégios**, isto é, das desigualdades sociais. A crítica aos **privilégios** dos trabalhadores é o grande emblema que a mídia traduz do discurso neoliberal, dando-lhe um caráter popular. Contudo, sabemos que o neoliberalismo, do mesmo modo que o liberalismo econômico clássico, no qual ele se apóia, é um defensor da desigualdade sócio-econômica, a qual ele compreende como liberdade econômica. Aqui, torna-se nítido o caráter dual da política neoliberal: Por um lado, possui um sistema simbólico, que é extremamente visível e, por outro, um sistema substancial (material), que se coloca raramente em evidência. Este último, tem a função de garantir o lucro, enquanto que o primeiro, encarrega-se de negar a necessidade dessa garantia. (OFFE, 1984). Contudo, o neoliberalismo enfrenta grandes limitações em conciliar esta dupla função. A agudização da pobreza e a concentração de renda impõem situações extremas à política neoliberal, as quais o seu aparato ideológico tem que camuflar. Embora Boito Jr. defenda que a política neoliberal no exemplo brasileiro seja hegemônica, ele admite que esta é instável.

Nesse sentido, Anderson (apud SADER; GENTILI, 1995) aponta que a ideologia neoliberal se sustém, mediante a ausência de outras receitas para resolver os problemas políticos e sociais contemporâneos. Segundo o autor, milhões de pessoas não acreditam nas receitas neoliberais e, impulsionam até algumas reações no jogo parlamentar, ao eleger partidos ex-comunistas, em alguns países e, em outros, como no caso do Brasil, nomeiam a esquerda como representante do executivo federal.

Kuttner (2004) destaca que é bastante irônico, em plena expansão do ideal neoliberal, observarmos tantos governos de centro-esquerda chegando ao poder. Somente na União Européia, ele destaca, dos quinze países nada menos que treze, até 2004, estavam sendo governados por partidos da esquerda democrática. O autor ainda acrescenta que essa espantosa convergência é duplamente irônica: No momento supostamente supremo do capitalismo, os eleitores evidentemente não gostam de seus brutais efeitos sociais.

Muito embora o mito determinista defina a globalização como um processo linear, espontâneo, automático, inelutável e irreversível que se intensifica e avança segundo uma lógica neoliberal e uma dinâmica própria suficientemente forte para se impor a qualquer interferência externa, a globalização resulta, de fato, de um conjunto de decisões políticas estabelecidas a partir de conflitos entre os atores sociais. Santos nos lembra que “[...] não podemos esquecer que em grande medida, e sobretudo, ao nível econômico e político, a globalização hegemônica é um produto de decisões dos Estados nacionais[...].” (SANTOS, 2002, p. 56). Aqui, podemos nos perguntar, qual o poder de ação dos governos locais frente aos processos de globalização e a ampliação das adesões ao pacto neoliberal?

Em primeiro lugar, o autor destaca que os Estados nacionais têm um importante papel na implementação das medidas de ajuste ao neoliberalismo. “A desregulamentação da economia, por exemplo, tem sido um ato eminentemente político” (SANTOS, 2002, p. 56). Na realidade, o autor tenta mostrar que mesmo na adesão aos processos de globalização há uma enorme diversidade de respostas dos Estados nacionais às pressões neoliberais, em virtude das possibilidades de resistência existentes nas especificidades locais. Assim, o fato de as decisões nacionais ou locais terem sido convergentes aos processos de globalização não elimina o seu caráter político. Segundo Santos (2002), as variações nas respostas ao cenário estrutural mundial dependem muito da distribuição política entre as **constelações de práticas interestatais** (práticas que correspondem ao papel dos Estados no sistema mundial moderno, como protagonistas da divisão mundial do trabalho, no seio do qual se estabelece a hierarquia entre centro, periferia e semiperiferia), **práticas capitalistas globais** (práticas dos agentes econômicos cuja unidade espaço-temporal de atuação real ou potencial é o planeta) e **práticas sociais e culturais transnacionais** (fluxos transfronteiriços de pessoas e de culturas, de informação e de comunicação). Cada uma dessas constelações de práticas, segundo Santos, “é constituída por um conjunto de instituições que asseguram a sua reprodução, a complementaridade entre elas e a estabilidade das desigualdades que elas produzem”. (SANTOS, 2002, p. 63).

Essa tipologia das constelações de práticas, desenvolvida pelo autor, é bastante interessante, pois contribui para a compreensão de diferentes processos de globalização, em graus de maior ou menor intensidade e, nos permite entender por que em meio a uniformização e a normalização da economia mundial há uma evidência da diferenciação e da resistência. Essa teoria, proposta por Santos, elucida as entrelinhas dos processos de globalização que muitas vezes, em algumas abordagens teóricas, são dados como espontâneos

e irreversíveis. Tal tipologia também apresenta uma compreensão processual de reprodução da globalização³:

Uma forma de poder fornece a lógica das interações [entre as constelações de práticas] e legitima as desigualdades e hierarquias; uma forma de direito fornece a linguagem das relações intra-institucionais e inter-institucionais e o critério da divisão entre práticas permitidas e práticas proibidas; um conflito estrutural condensa as tensões e contradições matriciais das práticas em questão; e um critério de hierarquização define o modo como se cristalizam as desigualdades de poder e os conflitos em que eles se traduzem; finalmente, ainda que todas as práticas do Sistema Mundial em Transição estejam envolvidas em todos os modos de produção da globalização, nem todas estão envolvidas em todos eles com a mesma intensidade (SANTOS, 2002, p. 63).

Partindo da abordagem das interações entre as práticas subscritas, Santos identifica uma multiplicidade de hierarquias, mas distingue duas que julga serem as principais: a hierarquia entre centro, semiperiferia e periferia e a hierarquia entre global e local. A primeira diz respeito às práticas interestatais, e a segunda diz respeito às práticas globais e às práticas sociais e culturais transnacionais. Segundo o autor, uma das características mais significativas do **sistema mundial em transição**, consiste na relativa perda de centralidade das primeiras práticas diante do avanço das últimas. Neste sentido, observamos que “as agências multilaterais têm adquirido crescente proeminência em relação aos Estados, o que também ocorre nas formas de direito, com a superposição do direito de integração regional ao direito nacional” (SANTOS, 2002, p. 68). Esses impactos das práticas globais e transnacionais sobre as práticas interestatais não se dão uniformemente nem irrefutavelmente; antes, estão passando a conviver em conflito no interior destas últimas.

Os conflitos entre as três constelações de práticas tendem a cristalizar-se em nível de países, o que explica as múltiplas e distintas combinações de posições ou características globais e locais. À luz dessa abordagem teórica, a dicotomia global/local pode ser superada e entendida como uma interação de trocas ou de poderes desiguais que, dependendo da condição, entidade ou identidade, pode produzir o local, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, ou o local, como posição dominada e, portanto, hierarquicamente inferior. O primeiro caso, Santos denomina **localismo globalizado**, onde o fenômeno local é globalizado com sucesso e, o segundo caso, quando as condições locais são desintegradas, ele denomina

³ Santos em sua obra “Os processos de globalização: fatalidade ou utopia?” apresenta o conceito de *Sistema Mundial em Transição*, o qual nos permite observar que os processos da globalização vão muito para além dos Estados e da economia, visto que aponta para uma maior profundidade nas interações das constelações de práticas interestatais, práticas capitalistas globais e práticas sociais e culturais transnacionais. Essa abordagem teórica elucida a dinâmica e ressalta a possibilidade de diferenciadas relações de poder e desigualdade entre as constelações de práticas articuladas nos processos de globalização.

globalismo localizado. Apenas o caráter inovador de propiciar a observação de processos distintos de globalização, já coloca essa abordagem teórica em lugar de destaque na análise do atual cenário de mudanças mundiais. Ela nos permite identificar distintos graus de intensidade da globalização, a possibilidade de coexistência de **localismos globalizados** e **globalismos localizados** e, a capacidade de resistência a estes dois últimos processos. À tal perspectiva de resistência, o autor designa de **Cosmopolitismo**. De acordo com Santos, “A resistência consiste em transformar trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada e, traduz-se em lutas contra a exclusão, a inclusão subalterna, a dependência, a desintegração, a despromoção” (SANTOS, 2002, p. 73).

Redes de solidariedade ou organizações transnacionais de direitos humanos são exemplos citados pelo autor do processo de resistência. Ele observa, no cosmopolitismo, construído de um modo intersticial nas margens do sistema mundial em transição, um caráter progressista que somado às lutas pelo **patrimônio comum da humanidade** (proteção e desmercadorificação de recursos, entidades, artefatos e ambientes considerados essenciais para a sobrevivência digna da humanidade), poderia impulsionar um processo diferenciado de globalização, de-baixo-para-cima, ou contra-hegemônico.

Para a grande maioria dos autores só há uma globalização, a globalização capitalista neoliberal. No entanto, a análise processual da globalização, desenvolvida por Santos, frente às fraturas do discurso neoliberal expostas, nos permite observar outras possibilidades.

Embora seguindo um caminho distinto, Giddens também observa a possibilidade de construção dos processos diferenciados da globalização. Em **No limite da racionalidade** (2004), no capítulo de conclusão, Giddens aponta, juntamente com Hutton, para a possibilidade de construção de uma **terceira via global**. A idéia tenta refletir a necessidade de “formação de uma filosofia que possa sustentar a globalização, que não seja neoliberal, mas que, de modo não menos importante, represente uma ruptura clara com a estrutura de estados-nação ou de um internacionalismo utópico, baseado na disseminação do socialismo pelo mundo” (Hutton, W; Giddens, A., 2004, P. 305). A filosofia alternativa proposta pelos autores consiste numa terceira via internacionalista que tenta misturar “a governança econômica e social dos social-democratas à preocupação com os direitos humanos”. Tal proposta se compromete a sustentar a criação de novas instituições globais capazes de garantir a segurança global, o policiamento e a justiça criminal internacional. A idéia seria criar condições para atenuar a pobreza no terceiro mundo e impulsionar a renovação e a

reconstrução de um sistema mundial de governança econômica e ambiental, notadamente com a regulamentação do mercado financeiro.

Santos, embora concorde com a possibilidade de construção de processos de globalização diferenciados das bases neoliberais, rejeita a proposta de uma terceira via global apresentada por Giddens e Hutton. O autor argumenta que as clivagens entre o modelo neoliberal de segurança social e o modelo social europeu, revelam fraturas no interior da globalização hegemônica e, neste sentido, criam o impulso para a formulação de novas sínteses entre as clivagens e com elas para a reconstituição da hegemonia.

Para Santos, iniciativas de resistência só podem ser difundidas às margens da globalização hegemônica, a partir da proliferação de respostas locais e translocais, a pressões globais: “o local é produzido globalmente e, por outro lado, as articulações translocais, que é possível estabelecer entre elas e organizações e movimentos transnacionais que partilham, pelo menos, parte de seus objetivos (SANTOS, 2002, p. 81).

Nessa relação global/local, os impactos e as respostas podem assumir diferenciadas conotações, pois vão depender da trajetória histórica do capitalismo nacional, da estrutura de classes, do nível de desenvolvimento tecnológico, do grau de institucionalização dos conflitos sociais e, sobretudo, dos conflitos capital/trabalho, dos sistemas de qualificação da força de trabalho e das relações entre instituições públicas, que asseguram um tipo concreto de articulação entre a política e a economia (SANTOS, 2002). Na realidade, é a historicidade que determina a especificidade da resposta local ou nacional às mesmas pressões globais.

As reflexões teóricas que procuramos elucidar são de significativa importância para a superação de uma compreensão determinista e linear da globalização.

Os enfoques de Santos e Giddens nas relações (sociais, políticas, econômicas e culturais) que sustentam os processos de reprodução da globalização, nos possibilitam analisá-la em sua dinamicidade.

Santos, ao identificar e analisar as relações de poder desiguais entre as constelações de práticas interestatais, capitalistas globais e sócio-culturais transnacionais, possibilita-nos a visualização dos processos de globalização, ocorrendo em diferentes graus de intensidade. Se as relações de influência ou de trocas forem bastante desiguais, então teremos um processo de globalização mais intenso. Caso ocorra o contrário, poderemos observar um processo de globalização de menor intensidade. Essa abordagem nos ajuda a entender determinados casos de resistência à globalização neoliberal, o que uma abordagem linear desse fenômeno não nos propicia.

Embora seguindo caminhos diferentes, Giddens e Santos refletem sobre as fragilidades neoliberais da globalização e apontam possíveis tendências, que para se confirmarem vão depender da dinâmica dos conflitos sociais, econômicos, políticos e culturais existentes no campo de lutas entre as **constelações de práticas interestatais, capitalistas globais e sócio-culturais transnacionais**.

No que se refere à questão elucidada inicialmente sobre os aspectos positivos e negativos da globalização, Santos deixa claro que do mesmo modo que os processos de globalização podem impulsionar elementos destrutivos de equilíbrios e identidades insubstituíveis, também podem apontar para a inauguração de uma nova era de solidariedade global. Dentre estas duas tendências, a predominante vai se firmando a partir de conflitos concretos, estabelecidos nas relações de poder. Esta compreensão é bastante elucidativa, na medida em que destaca as decisões políticas dos governos nacionais ou locais, embora muito pressionados pelo ideal neoliberal, como o motor da reprodução dos processos políticos de globalização.

A partir dessas abordagens teóricas podemos compreender a relevância que o âmbito local passou a apresentar nas últimas duas décadas. A relação local/global, deixa de ser vista a partir de uma dicotomia e passa a ser considerada como uma relação dialética, portadora de um conjunto de imbricações que a põe em uma situação de quase completa indissociabilidade. Simultaneamente, fenômenos globais não portariam significância sem sua concreta expressão material ao nível local, como alertou Bonanno (1994). Significa dizer que o global não pode existir sem o local mas, também, que o local se caracteriza por interações com o global.

Giddens elucidada que há, na contemporaneidade, uma distinção entre as categorias lugar e espaço, que só se tornou visível com o advento da modernidade e do capitalismo. Nas sociedades pré-modernas, eventos locais geralmente desdobravam-se dentro de um único local (lugar), ficavam contidos no espaço onde eram gerados. Naquele contexto, era possível manter a independência do local em relação às forças externas. Com a emergência do capitalismo e da modernidade, eventos locais tornaram-se crescentemente afetados por - e ligados a - outros que ocorriam fora do local e até mesmo espacialmente distantes. A distinção entre lugar (local) e espaço (global), de acordo com Giddens, surgiu a partir da transformação das relações sociais através do espaço e do tempo. Essas transformações, ao mesmo tempo em que separavam o local do global, mantinham estes dois níveis dialeticamente relacionados. Ou seja, tornou-se mais difícil conceber alterações das relações sociais dentro do local como

processos próprios, internos, tendo em vista que as relações passaram a ser cada vez mais globais (GIDDENS, 1991; BONANNO, 1997).

2.1 A REVALORIZAÇÃO DO ÂMBITO LOCAL E O ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO

Nas sociedades ocidentais, o âmbito local entrou em evidência a partir da década de oitenta. No Brasil, tal advento se deu num contexto marcado por demandas, pela Reforma do Estado, que se mostrava necessária para amenizar o descompasso entre este e a crescente densidade organizacional da sociedade civil. O Estado brasileiro, saído do regime militar, precisava demonstrar capacidade de gerar adesão e garantia de sustentabilidade política. Tinha que criar meios de interlocução com a sociedade, flexibilizar a esfera decisória, para uma melhor administração do jogo de interesses, descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar os espaços de participação dos atores sociais, sem perder os seus elementos de controle e de supervisão política. Essas exigências dizem respeito basicamente à necessidade de se recuperar a eficiência e a eficácia das ações do Estado, com custos mais reduzidos, o que requer: a diminuição da intervenção do Estado em determinadas áreas, o enxugamento da máquina burocrática pública; a diminuição de gastos sociais e a desobstrução da agenda do Estado, no que se refere às questões internas, o que implica numa redistribuição de responsabilidades e ações pelas instâncias subnacionais do governo. No caso do Brasil, estados e municípios (estes últimos também são entes subnacionais, a partir da constituição de 1988).

De acordo com Andrade (1996), o consenso que se deu em torno da descentralização decorreu de uma série de fatores. Em primeiro lugar, o cenário político nacional enfrentava um momento de crise. A eficácia de um governo autoritário e centralizado passou a ser questionada pelas bases sociais. O Estado não estava conseguindo responder às demandas sociais, precisava enxugar o seu rol de responsabilidades. Por outro lado, os movimentos sociais enxergavam, na descentralização uma possibilidade de ampliação de sua influência no processo político decisório. E, os grupos de poder municipais, tolhidos com a centralização, buscavam na descentralização das ações governamentais, a legitimidade política para a ampliação de suas bases eleitorais. Deste modo, a descentralização foi revestida de um discurso diversificado, com significados específicos para cada segmento da sociedade. Para as elites políticas, representava a configuração da reivindicação por municipalização. Para os movimentos sociais, significava um novo padrão de relação entre

governo e sociedade. E, para o Estado, tinha o sentido de transferência de responsabilidades e de desafogamento da agenda do governo no plano federal (ANDRADE, 1996).

Nesse contexto, os municípios brasileiros finalmente entraram no cenário político nacional, assumindo a importância que deveriam ter de fato, como unidade de governo. Contudo, o legado histórico do poder municipal aponta para uma trajetória de dependência em relação ao governo central. Desde o Brasil colônia, o município desempenhava apenas o papel de sede da capitania e dependia inteiramente dos interesses da coroa. Com a proclamação da República, essa realidade não tornou-se diferente. O modelo republicano, segundo os historiadores, foi implantado pelo resultado de um acordo tácito entre o poder central e os grupos que detinham o poder ao nível dos estados. Conforme explica Andrade,

estes abriram mão da autonomia das unidades federativas em função do monopólio do poder decisório pelo poder central e, recebiam em troca, a garantia da autonomia dos governos estaduais. Estranhamente, as unidades federativas não eram autônomas, mas os seus governantes tinham autonomia pessoal dentro do espaço que ocupavam (ANDRADE, 2001, p. 47).

Os municípios eram destituídos de poder real e eram governados a partir de um sistema de interventoria. Apenas em 1946, com a proclamação de uma Constituição pautada em princípios democráticos, o município foi reconhecido, em termos práticos, como unidade política, passando os seus representantes a serem escolhidos pelo voto direto. Com a abertura das eleições diretas para prefeitos, apenas na década de cinquenta, os municípios iniciam progressivamente um processo de politização. Em consequência surgiram novas lideranças ao nível local e a construção de experiências municipais inovadoras. No entanto, após o golpe militar de 1964, a ameaça que esses novos personagens traziam à estrutura política conservadora, implicou na supressão das eleições diretas para prefeitos das capitais e de algumas cidades consideradas estratégicas. Nos pequenos municípios, as eleições diretas não foram abolidas; porém, a velha estrutura de poder, ligada a propriedade da terra, garantiu o perfil conservador dos governantes e a manutenção de pactos anti-mudanças. Assim, o governo municipal foi esvaziado de qualquer capacidade de ação, principalmente com a implantação da Reforma Tributária de 1966, que centralizava a grande maioria dos recursos tributários na esfera da União.

A Reforma Tributária de 1966 consolidou o processo de verticalização das estruturas do poder, na medida em que criou uma dependência financeira e, conseqüentemente, uma dependência política dos governos municipais em relação aos

governos estaduais e federal. Nas capitais, o poder local foi tolhido pelo sistema de indicação dos prefeitos pelos governadores. No entanto, ainda durante o regime militar surgiram algumas experiências municipais inovadoras, dentre as quais se destaca o exemplo de Lages, em Santa Catarina, que vai de 1976 a 1980. Nesse caso, foi experimentado um formato de gestão diferenciado, que evidenciava a participação popular como base para o estilo administrativo. Esse exemplo começou a se multiplicar em outros municípios do sudeste do país e aquele momento também foi marcado pela afirmação da idéia de construção de uma democracia local. Esse movimento coincidiu com o reaparecimento, no cenário político da sociedade civil organizada, com o aumento da mobilização contra o regime militar, com a reorganização das forças da esquerda e o surgimento de novos partidos (ANDRADE, 2001, p. 50).

Nessa conjuntura política, o âmbito municipal passou a ganhar relevância. No projeto de redemocratização do Estado, o debate em torno da descentralização político-administrativa aparece associado ao enfoque municipalista.

O período que precedeu a promulgação da Constituição de 1988 foi marcado por um intenso debate em torno da necessidade dos municípios conquistarem, na nova carta constitucional, mais vantagens em relação à distribuição de recursos e a autonomia política.

O movimento municipalista destaca-se, nesse contexto e, centraliza a sua discussão na situação política dos governos locais, realizando uma leitura dos principais problemas desse nível de governo, traçando um panorama das suas potencialidades para garantir mais eficácia na promoção de políticas públicas.

Os argumentos municipalistas ressoaram a partir dos organismos internacionais, que pressionavam os Estados nacionais para o enxugamento da máquina pública. Assim, os movimentos reformistas também focalizaram a descentralização das ações governamentais como a saída para uma aparente ineficiência do Estado no uso dos recursos públicos. Essa tendência municipalista foi marcante para o processo de descentralização político-administrativa, uma vez que as políticas públicas locais assumiram uma roupagem municipal, decorrente do rearranjo federativo.

Segundo Ray (1997), o local passou a ser objeto de políticas públicas que necessariamente tendem a reagrupar um reforço dos poderes locais. Esse reforço do poder das iniciativas locais tem levado a uma cooptação das políticas e programas pelo contexto local, a partir das suas próprias agendas. Segundo o autor, ao definir o local, *lócus* de implementação de políticas, a partir de uma delimitação físico-espacial (municipal), deixou-se de vislumbrar

o vínculo desse mesmo local com os processos extra locais, relação esta que vem se tornando cada vez mais importante na definição da nova configuração social com a globalização.

Os movimentos sociais, por sua vez, fizeram da descentralização político-administrativa uma forte bandeira de luta pelo processo de redemocratização da sociedade brasileira. Setores oriundos da Igreja Católica e dos sindicalistas, entraram em cena, reivindicando seus direitos em uma dinâmica de ruptura com o regime militar e com as formas tradicionais de organização. Segundo Silva (2003), estes movimentos passaram a ser conhecidos como novos movimentos sociais,

[...] em virtude do processo de recriação de espaços públicos a partir do seu cotidiano político; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e das suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações de luta e forma de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade das suas condições de vida. Embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam. (SILVA, 2003, p. 30).

Os participantes dos movimentos populares reivindicavam, do Estado, a viabilização dos serviços públicos, pautando-se no aprofundamento da compreensão de direitos sociais.

Por sua vez, a partir de 1977, o movimento sindical passou a restabelecer suas bases políticas, as quais foram dispersas pelo governo militar. Neste cenário, o movimento surgiu como uma importante força política, caracterizada por novas formas de organização. Ele passou a pressionar o governo por transformações na relação com a sociedade ao incluir, na sua pauta de reivindicações, a luta pela redemocratização do Estado. (ALVES, 1987 apud SILVA, 2003).

Apesar dos diversos interesses que giravam em torno da idéia de descentralização, todos concordavam que ela poderia garantir mais eficácia às ações do governo, pela proximidade do poder municipal em relação às demandas. Neste sentido, a Constituição de 1988 veio a consolidar essa tendência descentralizadora. As novas diretrizes institucionais definiram um novo arranjo federativo para o país: impulsionaram transferências de funções e de poder decisório do governo central para os estados e municípios. Os governos locais (municipais) passaram a ocupar um lugar de destaque na formulação e na deliberação de políticas públicas. Um novo desenho do sistema federativo brasileiro foi criado, tanto do ponto de vista financeiro como político-administrativo.

A nova Carta Constitucional consagrou, no plano legal, a ruptura com o modelo antigo de centralização de funções, de recursos e de poder, no nível central de governo. Do ponto de vista político-administrativo, os municípios assumiram novas responsabilidades no tocante ao planejamento, através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20.000 habitantes e do Orçamento Plurianual de Investimentos, somado à descentralização de alguns serviços públicos, dentre os quais podemos destacar saúde, assistência e educação.

Diante de todas as mudanças constitucionais que delegaram aos municípios novas e maiores responsabilidades, faz-se necessário considerar as capacidades destes para desempenhá-las.

A descentralização, assim como a centralização administrativa, segundo Noberto Bobbio, não consistem em instituições jurídicas únicas, mas são modos de atuação de um aparelho político administrativo regrado por princípios e tendências, ou seja, são diretivas de organização. De modo mais amplo, a descentralização encontra-se pautada em um estilo de atuação que requer plena autonomia jurídica, funcional e financeira (BOBBIO apud ROFMAN, 1990). Além de dotar o governo local de capacidade plena de gestão, ela encontra-se pautada na busca pela ampliação de base do sistema de tomada de decisões e assume um sentido democratizante que vai além da simples transferência de competências, visto que supõe a distribuição do poder decisório entre o governo local e a sociedade.

Em linhas gerais, a descentralização fundamenta-se em dois pontos centrais: a municipalização – transferência de ações do governo central para os municípios; e a participação – um novo mecanismo institucional baseado em um novo tipo de relacionamento entre a sociedade civil e os governos.

O processo de descentralização deve assegurar que a sociedade civil faça parte do governo local, fortalecendo-se para pressioná-lo e monitorá-lo. Nesse sentido, a participação é apontada como forma de descentralizar o processo de tomada de decisões e de tornar o poder público, mais próximo do cidadão. Há, hoje, quase um consenso em torno da introdução desse mecanismo, no contexto das políticas públicas. Uns acreditam que ela servirá como um mecanismo de politização e inclusão dos excluídos nos processos de tomada, de decisões; outros defendem a participação como um mecanismo de repartição de responsabilidades. Em qualquer um dos casos, os governos locais precisam estreitar suas relações com a sociedade, para promover um maior envolvimento da participação social no planejamento governamental e no processo de tomada de decisões. (ANDRADE, 1996).

Neste cenário de mudanças, percebemos que os municípios estão canalizando um número cada vez maior de demandas políticas e econômicas, o que lhes obriga a desenvolver iniciativas inovadoras, como forma de darem repostas aos problemas sociais enfrentados pelas realidades locais.

A constituição de 1988 evidenciou um conteúdo fortemente municipalista, que norteou as transferências de responsabilidades, mas não garantiu uma real autonomia de atuação aos municípios. Em termos formais essa autonomia existe, mas na prática ainda precisa ser conquistada.

No que tange a autonomia financeira, os municípios, apesar de disporem de transferências automáticas (FPM e ICMS), não possuem uma estrutura produtiva que lhes garanta uma base de recursos próprios. A capacidade arrecadadora dos municípios nacionais é muito baixa, o que resulta não apenas da fragilidade da base econômica dos municípios, mas também dos custos políticos que o aumento de impostos poderia implicar para as lideranças municipais. Estas estão acomodadas com o **paternalismo fiscal** proporcionado pelas transferências do governo estadual e federal. “Entre a alternativa de aumentar as finanças municipais, garantindo uma maior autonomia municipal, ou enfrentar o provável custo eleitoral que teria a tributação, as maiores possibilidades estão do lado da segunda opção”. (NUNES, 1991, p. 105).

Sem recursos próprios, ou seja, aqueles propriamente arrecadados, os governos municipais ficam vulneráveis ao jogo político que define transferências de recursos negociadas em nosso país. Os compromissos de natureza eleitoral e financeira acabam obedecendo ao clientelismo e à corrupção, visto que as relações obedecem à lógica da troca de favores. Em sua grande maioria, sobretudo os pequenos municípios, carregam uma dependência histórica em relação às transferências do poder central. (CLEMENTINO, 2000).

No tocante a autonomia técnico-administrativa, observa-se que os estados brasileiros, com poucas exceções, não possuem ainda nenhuma estrutura político-administrativa que fortaleça o poder municipal, condição fundamental para que a descentralização realmente aconteça. Falta aos governos municipais capacidade técnica para participar de forma efetiva na elaboração de políticas públicas e no planejamento municipal. Em resultado dessa limitação, os governos municipais não estão conseguindo dá respostas eficazes aos problemas locais. (CLEMENTINO, 2000).

Por fim, a autonomia política, entendida como uma dinâmica política, em âmbito local, marcada pela ação e conflitos de diferentes atores, capazes de possibilitar a competição e o equilíbrio de forças no espaço político, deve comportar a dimensão participativa da sociedade. (CLEMENTINO, 2000).

A idéia é que a participação descentralize o processo de tomada de decisões e torne o poder público mais próximo do cidadão. Este é o sentido democratizante da descentralização, que está fortemente associado à participação. Esta se constitui como um mecanismo de politização e de inclusão dos excluídos na tomada de decisões, muitas vezes também encarada de forma utilitarista, como um mecanismo de repartição de responsabilidades. Mas a realidade é que para a construção dos ideais democratizantes do processo de descentralização faz-se necessária a superação das formas conservadoras e autoritárias de poder local, que sabemos, não se pode alcançar repentinamente. Mas, segundo Diniz (1999), a construção da dimensão plural da participação envolve mecanismos institucionais, recursos financeiros e meios políticos de execução.

2.1.1 Os limites da Descentralização Político-Administrativa: Gestão municipal e participação em debate

As Reformas estatais dos anos 80 privilegiaram os mais diversos tipos de estratégias, que vão desde a descentralização à privatizações, desregulamentações e desconcentração político-administrativas. Analisando as condições sob as quais a descentralização das estruturas administrativas nacionais ocorreu, identificamos suas características e limitações. Conforme já mencionado, esse processo foi sustentado por dois pilares centrais: um movimento com enfoque predominantemente municipalista e outro participativo. Ambos apontam o âmbito municipal como o espaço político da realização de determinados conteúdos democráticos. Porém, para Arretche, a realização do ideal democratizante "depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições." (ARRETCHE, 1996, p. 47).

No que tange ao pilar participativo da proposta de descentralização político-administrativa nacional, a autora salienta que, embora seja importante a atuação dos cidadãos no espaço decisório e o controle popular sobre a agenda de governo, não são suficientes para garantir o aprofundamento da democracia. "É necessário que se construam instituições cujas naturezas e formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios

democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir." (ARRETCHE, 1996, p. 48). Apenas deslocar recursos do centro para subsistemas mais autônomos, pode até evitar a dominação pelo centro, mas também pode permitir que essa dominação se dê a partir dos governos subnacionais. Deslocar recursos não constrói um novo comportamento político, mas, segundo a autora, isso é possível, a partir da criação de instituições pautadas em princípios democráticos.

Outro ponto limitante do processo de descentralização, consiste numa aparente dicotomia entre a expectativa democrática da descentralização e o esvaziamento das funções do governo central. O caráter centralizador do Estado nacional até o fim do regime militar, foi associado diretamente ao autoritarismo e à ineficiência administrativa. De modo que a descentralização é entendida como oposição à centralização. No entanto, essa concepção deixa de considerar que o "sucesso de reformas do Estado do tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central", mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e na regulação de políticas setoriais implantadas pelos governos subnacionais e no próprio processo de descentralização (ARRETCHE, 1996, p. 62).

No entanto, o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, muitas vezes é confundido com a própria municipalização, na medida em que é reduzido apenas a transferência de ações do Estado, do nível federal para o nível municipal de governo.

O processo de descentralização depara-se com problemas de diversas ordens: político-institucionais, financeiros, técnicos, legais, entre outros. Observamos um processo em curso no país de transferência de responsabilidades para os governos locais, destituído de uma articulação política intergovernamental.

A idéia de ineficácia do Estado nacional foi fortemente associada ao modelo centralizado de administração. Nesse sentido, a crise fiscal e de governabilidade do Estado, somada às pressões internacionais pelo enxugamento da máquina administrativa pública, implicaram numa mudança normativa brusca, do estilo de gestão governamental, a qual não foi acompanhada da construção das bases práticas de efetivação do processo de descentralização.

De acordo com Diniz (1999), a descentralização pressupõe, não o simples repasse de responsabilidades às instâncias subnacionais do governo, mas que o governo central atue como coordenador da implementação desse processo.

A Reforma do Estado, crucial para a construção de uma nova ordem, implica em maximizar as condições de governança do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado e, também, do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa. Em última instância, tais objetivos requerem uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais. A idéia de construção da eficácia do Estado, nestes termos, não perpassa apenas aspectos administrativos, técnicos e financeiros, mas também engloba aspectos associados à sustentabilidade ou legitimidade política das decisões. (DINIZ, 1999, p. 201).

Durante muito tempo, no Brasil, o poder público esteve ancorado num estilo de ação tecnocrática, que alijava os conflitos de interesses dos processos de formulação e implementação de políticas. Isso gerou um cenário de despolitização artificial que culminou na crise de governabilidade do Estado nacional. Nesse sentido, Diniz (1999) elucida o conceito de governança, ou seja, de capacidade governativa, como sendo imprescindível para o ideal de construção das mudanças do Estado. A governança refere-se à capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução das metas coletivas. Essa noção diz respeito aos instrumentos e procedimentos que lidam com a pluralidade da sociedade e com sua dimensão participativa. Pressupõe que o Estado seja dotado de maior flexibilidade, tenha capacidade de descentralizar suas funções; não apenas desconcentrar, mas alargar os espaços da esfera decisória, sem abrir mão dos seus instrumentos de controle e supervisão. Esse comando ou controle é imprescindível para que a capacidade governativa seja otimizada, ou seja, para a criação de mecanismos que tornem possível a articulação entre os diferentes níveis de governo. De acordo com Andrade (1998), atualmente observamos mais a um processo de desconcentração do que de descentralização político-administrativa.

Segundo Abrúcio e Soares (2001), a descentralização, pensada no Brasil como o contrário da centralização, não é capaz de resolver nossos problemas políticos e administrativos. Segundo os autores, os arranjos intergovernamentais ainda são bastante descoordenados, repercutindo em implicações prejudiciais à produção de bens e serviços públicos e ao funcionamento cooperativo dos entes federados.

Conforme ressaltado pelos autores, centralização e descentralização não são conceitos que se excluem. O impulso à descentralização demanda necessariamente de um certo grau de centralização. Tal situação é definida por Hommes como o “paradoxo da descentralização”: a descentralização exige mais centralização e mais habilidades políticas no

âmbito nacional para criar condições propícias à ampliação da eficácia e eficiência das políticas públicas (HOMES apud TENDLER, 1999, p. 43).

Abrúcio e Soares, apontam que o dilema federativo brasileiro entre centralização e descentralização perdura por que:

[...] ou adotamos relações intergovernamentais baseadas num modelo hierárquico de submissão e de cooptação, predominantemente sob o signo do autoritarismo, ou vigora uma situação de separação, fragmentação e compartimentalização dos níveis de governo, resultando em competição predatória entre os entes e/ou em descoordenação das políticas públicas. (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 11)

A suposta dicotomia entre centralização e descentralização finda por influenciar a redução dos estados e da União na ordenação e no planejamento das atividades conjuntas dos níveis de governo. A transição radical de uma postura centralizadora para uma descentralizadora, sustentada nessa falsa dicotomia entre ambos os processos, gerou dificuldades para a criação de espaços e mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais. Tais mecanismos são apontados por Abrúcio e Soares (2001) como elementos fundamentais para a construção de uma articulação horizontal entre os municípios, além de uma coordenação de estados ou do Governo Federal, no caso de diretrizes e financiamentos públicos.

Apesar dos efeitos positivos que a descentralização produziu, no sentido da racionalização e da democratização das políticas públicas, ela resultou também em efeitos negativos, como o fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais. Em seu aspecto federativo, a descentralização tendeu para o que o ex-prefeito de Santo André (SP), Celso Daniel, chamou de “municipalismo autárquico” (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 69), visto que muitas vezes se acredita que os municípios podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas. No entanto, a prática foi mostrando a necessidade de se articular a capacidade de coordenação de políticas e a redistribuição de recursos, por parte dos Estados e da União, com esquemas cooperativos formados pelos próprios municípios. Observa-se, portanto, a necessidade de uma melhor articulação das relações horizontais e verticais⁴ entre os entes federados.

⁴ Abrúcio, F e Soares, M (2001) destacam que as relações intergovernamentais construídas apenas no plano vertical consistem em relações hierárquicas que resultam muito mais em subordinação do que em parceria. Por outro lado, as relações intergovernamentais essencialmente horizontais podem não considerar a heterogeneidade da Federação brasileira, correndo o risco de ocultar uma relação desigual entre os próprios municípios, e os diferentes níveis de governo. Por isso, os autores

Por fim, a descentralização é entendida como uma possibilidade de viabilização do controle social sobre a agenda do governo, dada a proximidade entre governantes e governados. A expectativa apontada aqui era a de que a descentralização reduzisse o clientelismo. No entanto, este não depende da escala de governo para ocorrer, mas das práticas ou do comportamento político construídos. Na realidade, Abrúcio e Soares (2001, p. 69) acreditam que "a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de fortalecimento do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre a atuação deste último". Nesse sentido, no Brasil, desde o final dos anos 70 e início dos anos 80, tem sido evidenciado um movimento em prol da abertura de novos canais de participação.

2.1.2 A abertura de canais participativos

A criação de mecanismos participatórios na gestão pública, por um lado, encontra sua explicação na pauta de reivindicações dos movimentos sociais que eclodiram no contexto da crise política que marcou os momentos finais do regime militar. Esses movimentos propiciaram experiências participativas importantes como a “Assembléia do Povo” em Campinas, em 1979; os Conselhos de Saúde da Zona Leste de São Paulo, em 1979 (JACOBI, 1985); o Conselho Municipal de Osasco, (1980); o Conselho Popular de Vitória em 1986 (DOIMO, 1995). Além disso, no final dos anos 80, foram realizadas algumas experiências participativas em municípios governados pela oposição, como é o caso de Lages em Santa Catarina (ALVES, 1998) e de Piracicaba, em São Paulo. Tais experiências, decorrentes de um intenso processo de mobilização social, desaguaram na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, após a retomada do poder civil no Brasil. No sentido de incorporar-se ao processo de descentralização as reivindicações pela abertura de canais participativos, a Constituição introduziu uma série de mecanismos na esfera político-administrativa empenhados em promover a participação social em espaços deliberativos.

A noção de deliberação tem sido objeto de amplo debate da teoria democrática. Autores utilizaram o termo com o significado de um amplo processo, no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão (HABERMAS, 1995; COHEN, 1989). Outros associam o termo ao momento da tomada de decisão (ROUSSEAU, 1968; SCHUMPETER, 1942; RAWLS, 1971).

defendem que é imprescindível o equilíbrio entre cooperação e coordenação, relações verticais e horizontais intergovernamentais.

Durante o século XX, o aspecto decisório do conceito de deliberação exerceu domínio na teoria da democracia. No entanto, a partir do amadurecimento das formulações de Rawls e Habermas foi construído um uso alternativo do conceito de deliberação associado à argumentação. Mas foi através de Cohen e Bohman que o processo de discussão proposto por Rawls e Habermas passou a ser compreendido como um processo de deliberação institucional. Cohen define os procedimentos da democracia deliberativa do seguinte modo:

Nestes procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles tem a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razões para aceitar, dado o fato do pluralismo supor que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade (COHEN, 1997, p. 413).

O argumento defendido por Cohen é de que, se o processo de decisão, ainda que por maioria, for um processo inclusivo e baseado na troca de razões, tal processo será aceito pela minoria como legítimo. Assim, a deliberação pública passa a ser vista como um processo dialógico de troca de opiniões, que integra os públicos informais com elementos institucionais. A partir destas percepções, os arranjos deliberativos passaram a apontar significativas características para o aprofundamento do processo democrático.

Em primeiro lugar, o Estado passou a ampliar sua esfera pública criando espaços de participação. Embora participação e deliberação não sejam sinônimos, os arranjos deliberativos se constituem em formas ampliadas de participação.

Outro elemento importante dos arranjos deliberativos consiste na forma como é tratada a informação. Esta passou a ser tornada pública e democratizada entre os atores sociais. Segundo Avritzer (2000), os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas características fundamentais pertinentes a essa concepção de informação:

A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, isso é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente. (AVRITZER, 2000, p. 49).

Por fim, os arranjos deliberativos possibilitam testar-se uma multiplicidade de experiências. A idéia central é de que a inovação institucional depende da capacidade de

experimental e partilhar resultados. Logo, o elemento central dos arranjos deliberativos passou a ser a sua diversidade, e não a sua unidade.

A criação de novos espaços deliberativos, como os conselhos gestores e o Orçamento Participativo, ocorreram no sentido de ampliar o espaço público e democratizar o processo reflexivo e decisório acerca das políticas públicas. Esses espaços deveriam funcionar, no sentido de dinamizar o controle social e a participação do cidadão. Estes encontram suas bases de atuação num novo modelo de gestão baseado na idéia de parceria entre governo e sociedade.

Os conselhos gestores tornaram-se, nos anos 90, os principais meios de participação da sociedade civil nos processos de reflexão e decisão de políticas públicas. São órgãos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representação da sociedade. São espaços democráticos de negociação de interesses. Não são espaços neutros, imunes a conflitos ou contradições. Apesar de estarem ligados à administração pública, com decisões homologadas pelo chefe executivo, são teoricamente autônomos, pois seu funcionamento interno é regido por regras e procedimentos formulados por seus membros. Além do mais, suas competências e composição são fixadas em lei, de cuja elaboração muitas entidades em vários municípios e estados têm participado. Contudo, a autonomia das suas decisões vai depender da correlação de forças, não apenas no âmbito do conselho, mas da estrutura de poder, de acordo com a organização e a mobilização da sociedade para acompanhar e dar suporte às ações. Como espaços de lutas, negociações e articulações de interesses, os conselhos gestores enfrentam ambigüidades, mas também se encontram diante de oportunidades e desafios.

A composição dos conselhos é definida por lei federal como paritária em relação aos usuários, no caso da área de saúde; nos outros, a paridade não é especificada. Aos conselhos cabe o papel de deliberar acerca de políticas públicas. Suas decisões, idealmente, devem estar em sintonia com os interesses da população, sobretudo dos excluídos. Cabem aos conselhos gestores também desempenharem o papel de controle social, o que exige transparência e maior visibilidade das suas ações e do governo.

A abertura de novos canais de comunicação entre sociedade civil e poder político local gerou um ambiente propício à inserção de novos atores sociais, evidenciando inusitados aspectos de dinâmica política da sociedade civil. A colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se em vários níveis, desde a atuação em nível comunitário, até a colaboração em programas sociais.

Os conselhos gestores foram a grande novidade nos moldes recentes de formular e implementar políticas públicas no âmbito dos municípios. Os conselhos temáticos foram vistos como um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que buscaram instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior integração entre governo e sociedade. Contudo, esses espaços de caráter deliberativo enfrentam sérias dificuldades na promoção de participação da sociedade civil. Esses mecanismos tanto podem contribuir para o fortalecimento da sociedade civil e do controle do Estado, como podem levar à reprodução de práticas pouco democráticas, se não estiverem ancorados na mobilização social. A abertura desses espaços requer uma maior qualificação da participação social pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada e predisposta à participação, o que não ocorreu na grande maioria dos municípios brasileiros. Além do mais, a implantação dos mecanismos institucionais de deliberação convive com as dificuldades impostas pela herança autoritária de nossa história política. A tradição centralizadora dificultou o acesso e a difusão das informações necessárias ao funcionamento dos conselhos (ASSOCIAÇÃO..., 1993). Na realidade, a institucionalização da participação tem se dado num contexto marcado pela convivência contraditória entre um aparato jurídico-institucional propício a uma sociedade política democrática e práticas políticas autoritárias, centralizadoras e clientelistas, o que evidencia a existência de um hiato profundo entre normas e práticas e, em parte, sua superação depende da vontade política de ampliação do espaço público para a participação social. A cultura política, enquanto “um padrão particular de orientação para a ação política” (ALMOND, 1956, p. 396) é apontada, por autores como Andrade (1996) e Nogueira (1998), como uma possível explicação para os limites da participação em espaços deliberativos. Com poucas exceções, os municípios nacionais convivem com formas conservadoras e autoritárias de poder, em âmbito local. Esse poder funciona à base de relações clientelistas estabelecidas a partir da idéia de favor, ao invés de ser norteadas pelo princípio da conquista. Embora, em parte, a descentralização signifique a partilha do poder decisório e a incorporação da sociedade organizada na burocracia pública, os mecanismos garantidores desse processo, os conselhos gestores, não estão obtendo o êxito esperado. Andrade aponta alguns dos fatores que limitam o êxito do modelo de gestão compartilhada dos conselhos gestores,

primeiro, porque apoia-se no pressuposto de uma sociedade organizada em âmbito local, o que não corresponde a grande maioria dos municípios; segundo, porque pressupõe um tipo de relacionamento entre governantes e governados baseado na partilha do poder de decisões, o que é de difícil aceitação por parte daqueles que têm o monopólio do poder; terceiro, porque está pautado no pressuposto de que a comunidade deseja participar, o que

nem sempre corresponde à verdade. A participação supõe determinados custos que a grande maioria não está disposta a pagar (ANDRADE, 1999, p. 8).

Esses elementos podem ser somados à falta de abertura nas instituições governamentais de práticas fomentadoras da participação. Se por um lado, o poder municipal não fornece condições institucionais necessárias para a criação e o funcionamento dos conselhos gestores, por outro lado, a inexistência de organizações populares para ocupar efetivamente os espaços nos fóruns deliberativos, frustra os ideais da gestão compartilhada.

As limitações da participação nos conselhos gestores variam de acordo com as condições de cada realidade local: alguns conselhos encontram-se totalmente atrelados ao poder municipal, ao passo que outros se encontram totalmente desligados deste. Como resultados dessa relação deficitária, surgem problemas quanto à falta ou manipulação no uso dos recursos, infra-estrutura e apoio para encaminhamento de propostas ao governo federal. O monopólio do poder municipal ou o seu desinteresse podem fragilizar a consolidação do modelo de gestão compartilhada. Quando os prefeitos recebem muita autonomia para definir prioridades, os conselhos acabam refletindo meras tentativas artificiais de construção da participação, ou seja, são apenas uma peça na montagem burocrática de planos e programas governamentais, sem nenhuma sustentabilidade visível.

Para Abramovay, um dos mais graves problemas das políticas públicas, formatadas nos anos 90, inclusive o PRONAF, consiste no seu caráter municipalista e, em muitos casos, "prefeiturista" (ABRAMOVAY et al, 2005, p.32).

Segundo o autor, os efeitos e o controle social das transferências federais foram limitados pelas características municipalistas de gestão do PRONAF Infra-Estrutura, pois se encontravam pulverizadas por um horizonte excessivamente estreito de sua atuação. Além disso, onde a organização social mostrou-se mais frágil, o poder das prefeituras acabou se impondo.

Em pesquisa realizada por Andrade sobre a realidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, em 28 municípios do Nordeste⁵, ela identificou três diferentes situações de funcionamento. Situações diferenciadas em termos da dinâmica de participação de seus membros e da sua capacidade propositiva, mas diretamente ligada a atuação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais:

Situação A: Conselho com participação Ativa,

Estes tinham uma diversidade em termos de representação das comunidades rurais, chegando esta algumas vezes a ser maior do que a representação do poder público. Observa-se uma paridade não somente numérica, mas também uma paridade política, em termos decisórios. Esses conselhos encontram-se geralmente em municípios onde existiu um trabalho de base da Igreja [Católica], uma história de associativismo ou de forte liderança do sindicato. (ANDRADE, 2000, p. 11).

Situação B: Conselho com participação manipulada,

Estes, apesar da paridade em sua composição e da presença ativa do sindicato de trabalhadores, é homogeneizado pelo poder público que detém o controle da situação e das decisões. Na maioria dos casos a política do município é marcada por uma história de violência, que inibe a participação e constrange qualquer possibilidade de oposição às posições do governante ou de seus representantes (ANDRADE, 2000, p. 11).

Situação C: Conselho com participação passiva,

Nestes casos encontramos uma participação muito diversificada, um respeito ao conjunto de representações, mas uma certa passividade dos membros. Na maioria dos casos há uma hegemonia das posições governamentais, decorrente da inexistência de experiência e preparo por parte da representação da comunidade, mais do que por um controle ou manipulação por parte dos governantes. Encontram-se também nessa condição as experiências desenvolvidas em municípios onde há uma forte articulação política entre o sindicato e os governantes municipais (ANDRADE, 2000, p. 11).

Embora possa ser observada uma certa atuação instrumental assumida pela participação nos espaços deliberativos, Andrade (1996) destaca que a sociedade precisa ser encarada como um ator ativo no processo democrático, mesmo que este não possua o potencial político que lhe foi atribuído, no início dos anos 80. A participação popular supõe uma relação direta entre governo e população que, se não tem impedido, ao menos tem dificultado o livre trânsito das relações clientelistas. Embora as práticas participativas carreguem consigo o legado histórico dos velhos mecanismos de intermediação de interesses, as mudanças implementadas no modo de atuação do Estado provocaram alterações

⁵ Relatório do trabalho de Diagnóstico e Capacitação em Gestão Social para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, realizado no período de junho a agosto de 2000, em todos os estados brasileiros (VER ANDRADE, 2000).

significativas em várias direções, modificando, sobretudo, a dinâmica política das realidades locais. A criação de espaços ,como os conselhos gestores, foi significativa na medida em que possibilitou uma maior politização de questões periféricas no país. Esses espaços foram alargados e representam um saldo qualitativo rumo ao exercício da cidadania. Embora com grandes restrições, os governos locais se encontram diante da necessidade de dialogar com a sociedade, apesar de um certo conservadorismo e da monopolização das informações, estes governos precisam adotar um novo discurso e atuar debaixo de um novo código de práticas políticas, pautado em princípios democráticos. Quando os planos políticos não podem ser exercidos a partir de medidas de força, esses podem produzir resultados inesperados. Os espaços do debate político abarcam uma grande diversidade de possibilidades que vão se revelando a partir dos conflitos e negociações políticas.

2.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA: EM BUSCA DA GOVERNABILIDADE

Pensar as políticas públicas no Brasil, em um contexto marcado por pressões globalizantes, reforma do Estado, descentralização político-administrativa e redemocratização, requer a observação dos fatores estruturais e conjunturais que configuram as propostas de desenvolvimento. De acordo com Brugué e Gomà (1998), as políticas públicas têm passado, ao longo do tempo, por mudanças contextuais e conjunturais que apontam para possíveis avanços, numa preocupação com o pensamento estratégico do desenvolvimento territorial. De acordo com os autores, as iniciativas de promoção econômica local se configuram em três linhas de atuação diferenciadas no tempo, mas que também se complementam. São estas:

1. As Iniciativas Locais de Ocupação (ILO);
2. As Iniciativas de Promoção Empresarial (IPE);
3. As Iniciativas de Desenvolvimento Econômico (IDE).

No primeiro momento, as iniciativas de promoção econômica local eram observadas como atividades estritamente públicas e com um caráter eminentemente paliativo frente a situações de crise econômica. Tais ações caracterizaram as Iniciativas Locais de Ocupação, mas estas não podiam ser consideradas Políticas de Promoção Econômica em

sentido estrito, uma vez que seu componente prioritário era mais social do que econômico. Na caracterização de Brugué e Gomà (1998), tais iniciativas focalizavam:

1. A criação de postos de trabalho;
2. A criação de pequenas empresas de caráter individual ou comunitário;
3. A promoção de redes de ajuda mútua;
4. A formação orientada à reinserção no trabalho e a luta contra a marginalização social.

Depois dessas primeiras intervenções, as Iniciativas de Promoção Empresarial representaram a introdução de planejamentos mais promocionais e relacionais. O primeiro caso deve-se a tentativa de antecipar os problemas e não apenas solucioná-los. E o segundo caso refere-se a valorização da cooperação público-privada, abandonando-se a exclusividade da ação pública na intervenção da realidade local. Tais iniciativas caracterizaram-se pelos seguintes objetivos:

1. Fomentar os valores empresariais;
2. Assistir as novas empresas;
3. Impulsionar a formação de redes e de suporte para as atividades empreendedoras.

Por fim, as Iniciativas de Desenvolvimento Econômico tentam combinar o primeiro e o segundo tipo de políticas subscritas e também visam introduzir uma nova preocupação com a melhoria das condições e o entorno sócio-econômico local, a partir de uma perspectiva estratégica. O posicionamento estratégico destas iniciativas encontra-se focalizado em três pontos:

1. Vontade de reforçar o desenvolvimento local, a partir de um projeto pautado em estratégias de cooperação;
2. Referência a um território que se converta no eixo básico do projeto de desenvolvimento, onde são coordenadas as decisões e atuações dos diferentes atores interessados no desenvolvimento econômico local;
3. O reconhecimento de uma multiplicidade de atores na definição das estratégias de desenvolvimento.

Segundo Brugué e Gomá (1998),

Las IDE (Iniciativas de Desenvolvimento Econômico) no confían ni en la mano invisible del mercado (IPE) ni en la mano visible de la intervención pública (ILO), sino en el compromiso de un conjunto de actores que acuerdan unos objetivos de futuro y que trabajan coordinadamente a partir de unas líneas de actuación coherentes. (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998, P. 126).

Os principais objetivos das Iniciativas de Desenvolvimento Econômico visam, em primeiro lugar, fomentar a riqueza e a ocupação no território e em segundo lugar, utilizar os recursos humanos, sociais, institucionais e territoriais, buscar uma sintonia entre os atores públicos e privados e fortalecer a capacidade de liderança dos governos locais.

Segundo Clementino (2000), a visão estratégica das novas iniciativas de Promoção Econômica fundamenta-se na compreensão de um processo técnico-político de tomada de decisões que privilegia a negociação entre os atores sociais.

As políticas de promoção econômica apontam para o reconhecimento de que os modos tradicionais de governo (unidimensional - economicista, determinista e técnico-burocrático) se mostram cada vez menos válidos para fazerem frente às demandas locais. Segundo Ismael Blanco e Ricard Gomà (2002), a realidade política e social atualmente mostra-se complexa, dinâmica e diversa, que aponta para novos parâmetros de governo construídos a partir dos ideais de pluralismo e dinamismo. Nesse contexto, para os autores, nada é nítido, nem se substituí os padrões tradicionais por um outro emergente, repentinamente. Assim, as novas lógicas participativas coexistem com as lógicas representativas em um ambiente de tensões sócio-políticas. As dinâmicas de um governo multinível coabitam com as dinâmicas tradicionais de competência, ou seja, modelos de gestão burocráticos e gerenciais convivem com tentativas de construção de uma governança participativa. Neste cenário, as políticas públicas, sobretudo as de promoção econômica, despontam como estratégias de construção de um princípio de governo que tenta superar o caráter meramente decisório, administrativo e executor das instituições locais, a partir de transformações substanciais no modelo de gestão e na redefinição da agenda pública local. Nesta Perspectiva, Dowbor (1998) afirma que a promoção econômica supõe a modificação de estilos de governo e formas de atuar muito arraigadas na administração local, o que requer, dentre outros direcionamentos, a organização dos atores sociais em torno da idéia de cooperação para construção do desenvolvimento e a inserção das demandas sociais na pauta do governo, através do planejamento participativo.

Nas palavras de Brugué e Gomà (1998, p.119): “Las políticas económicas deben ser capaces de moverse en la complejidad, [...] de dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad, de relacionarse más que de mandar”. Tais políticas devem converter-se em instrumentos para modificação dos estilos de governo, bem como, promover a cooperação política em âmbito local.

A promoção econômica local é um fenômeno relativamente novo em nosso entorno territorial. Segundo Clementino (1999), trata-se de uma função que os governos locais vêm assumindo como uma parte substantiva de suas políticas e de seus serviços. Tais políticas, na medida em que tomam o território como base para o desenvolvimento, requerem uma superação das relações tradicionais mantidas nas administrações públicas locais.

Segundo Diniz, a administração pública no Brasil foi marcada por um estilo tradicional de gestão, caracterizado principalmente pela concentração do poder decisório, dotado de um alto grau de capacidade técnica e de formulação de políticas. Em contraposição, os novos estilos de gestão implicam em "estreitar os vínculos com a política, dar maior força à sociedade civil, diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças, envolvendo diferentes atores" (DINIZ, 1999, p.101).

2.2.1 Politização do local: Novas agendas e novos programas estratégicos

O modelo centralizado de administração pública brasileiro esteve durante muito tempo calcado no estilo tecnocrático e decisório de gestão, o qual tornou-se dominante. A tensão entre a necessidade de atingir objetivos da agenda pública – estabilização econômica, reinserção no mercado internacional, institucionalização do processo de democratização – e a ineficácia desse modelo para a conquista de tais fins, contribuiu em parte para a crise do Estado e o desencadeamento do processo de descentralização político-administrativa. Diante do impulso dado à efetivação dessas mudanças, visualizamos uma maior preocupação com o teor pluridimensional da governabilidade, o qual, além dos aspectos técnicos e administrativos, passou a considerar os aspectos políticos da atividade de governar. Atualmente, o que se procura alcançar é o equilíbrio entre a viabilidade econômica dos programas de governo e sua exequibilidade política. Tal equilíbrio, de acordo com Diniz (1997, p.187), “resulta de uma estratégia deliberada em busca do consentimento ativo dos grupos sociais estratégicos, trabalhadores e empresários, que formam uma das partes do tripé

constituído pelo governo, partidos e organizações de cúpula representantes do capital e do trabalho”.

A compreensão ampliada da idéia de governabilidade encontra-se ligada ao estreitamento dos nexos entre o governo e a sociedade, o qual deve impulsionar a soma de esforços em prol do fortalecimento das práticas cooperativas.

No intuito de fortalecer as relações políticas e sociais para a viabilização das políticas públicas e dos seus ideais de desenvolvimento, os atuais planos estratégicos configuram-se não apenas como instrumentos de construção de cenários futuros, mas como mecanismos de construção do consenso em torno de objetivos comuns.

Para Calderón, qualquer plano ou programa estratégico pode ser interpretado como uma determinada combinação entre seus elementos principais: “o diagnóstico e o consenso” (CALDERÓN, 1995 apud BRUGUÉ; JARQUE, 2002, p. 44). A partir dessa percepção, podemos entender as políticas de promoção econômica, não apenas como instrumentos de projeção do futuro ou de respostas instrumentais às demandas sociais, mas como instrumentos de organização da construção de compromissos e pactos em torno da visão de desenvolvimento. No que se refere a esta última função dos planos estratégicos, Brugué e Jarque (2002, p. 44) salientam:

Se trata de una de sus tareas principales, ya que se considera que sin estos compromisos sería imposible alcanzar unos objetivos que, por su propia naturaleza y ambición, reclaman la aceptación y la colaboración de los distintos actores políticos, económicos y sociales del territorio. La construcción del consenso, en definitiva, es uno de los aspectos centrales de la planificación estratégica, a la vez que supone un reto de carácter eminentemente político.

A combinação entre o consenso e o diagnóstico pode ser refletida nos próprios resultados dos planos ou programas, mostrando estes um caráter mais técnico ou politizado, em decorrência da relação entre os dois elementos. Assim, as propostas de desenvolvimento, centradas apenas no viés tecnocrático, podem até partir de um bom conhecimento da realidade, mas sem o conhecimento e a aceitação dos atores locais, dificilmente consolidam-se como instrumentos de organização da construção dos consensos e redefinição da agenda pública local.

Font e Rivero (1999) destacaram que os planos ou programas estratégicos, além do compromisso de promover o equilíbrio entre o diagnóstico e o consenso, devem promover e articular a participação dos diversos atores locais. Partindo desse pressuposto, Brugué e Jarque (2002, p. 45) afirmam: “El plan estrategico en otros términos, serviría para convocar a la sociedad civil y para pedirle que defina y asuma responsabilidades sobre su propio futuro”. Respalda-nos nessa compreensão, entendemos o papel dos planos ou programas estratégicos de uma forma mais ampla, que abarca iniciativas de promoção do consenso, busca da legitimidade, justificativa para seus resultados e promoção da participação social. Contudo, essa participação defronta-se com a posição diferenciada que assumem as lideranças governamentais em âmbito local, visto que estas são as únicas que possuem legitimidade política para representar os interesses da coletividade. Na busca da superação do impasse entre os diversos interesses existentes na sociedade, Brugué e Jarque apontam os planos estratégicos como instrumentos catalisadores da combinação ou do equilíbrio entre a participação e o poder de liderança dos governos locais. No que se refere a este último elemento, os autores destacam que as lideranças não devem optar pelo monopólio das decisões, nem tão pouco se identificar como apenas mais um dos interesses da sociedade, mas precisam se constituir em articuladores das relações locais, compatibilizando o exercício do diálogo com a liderança, de modo que não se imponha a esse papel nenhuma atuação unidirecional do governo em favor dos interesses específicos de determinados grupos.

O equilíbrio entre a liderança e o diálogo (participação) constitui-se no que a ciência política tem definido como **local governance** (DINIZ, 1997). Quanto a esse conceito, Diniz (1997, p. 190) destaca: “Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, no que implica em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”. Em outras palavras, podemos dizer que a idéia de governança, longe de tentar eliminar o conflito de interesses, envolve sua administração de maneira eficiente. Para tanto, faz-se necessário que a racionalidade governativa e a sua participação sejam definidas em função de um projeto coletivo (DINIZ, 1997).

Brugué e Jarque (2002) caracterizam essa nova forma de governar, a partir de duas idéias chaves: 1) o governo local precisa reconhecer o seu papel de articulador dos pactos e negociações com a diversidade de atores existentes no território; 2) a governança pressupõe a superação do modelo de administração pública tradicional (centrado na função decisória), a adoção de liderança dos atores sociais e a canalização das coalizões. Em outras

palavras, a transição para uma nova forma de governo implica na superação do caráter executor do modelo tradicional de administração pública (monopolista e tecnocrata) e na adoção do caráter relacional (articulador e participativo) do governo. Para tanto, os planos ou programas estratégicos se convertem em instrumentos de renovação dos estilos de governos (BRUGUÉ; JARQUE, 2002). Neste sentido, torna-se claro que a eficácia dos planos estratégicos depende muito da sua capacidade de estimular a participação da sociedade civil e o exercício da liderança governamental. Contudo, podemos questionar: até que ponto os programas estratégicos e, mais especificamente as políticas de promoção econômica têm se convertido em instrumentos eficazes de promoção do equilíbrio entre a participação política e a liderança governamental? Em que situações a prática dessas propostas condiz com o discurso? Brugué e Jarque (2002) salientam que o êxito desses instrumentos pode ser observado a partir da melhoria da funcionalidade política e da legitimidade democrática. Assim, a eficácia dos programas de desenvolvimento na organização de pactos territoriais e, conseqüentemente, na renovação da agenda pública local, depende muito da sua capacidade de construir o equilíbrio entre o diagnóstico e o consenso, a participação e a liderança. Contudo, as políticas de promoção econômica no Brasil têm enfrentado sérias limitações na tentativa de conquistar tais objetivos. Se, por um lado, a ineficácia dessas políticas em promover o equilíbrio entre o diagnóstico e o consenso tem resultado em propostas extremamente tecnocráticas, por outro, a relação entre a participação e a liderança política defronta-se com entraves oriundos da cultura política nacional centralizadora. No que se refere ao primeiro ponto, Brugué e Jarque (2002) destacam que, embora as políticas de promoção econômica partam de um minucioso conhecimento da realidade, muitas vezes não conseguem promover uma dinâmica de diálogo, negociação e consenso, fragilizando a construção do pacto territorial em torno de uma visão de futuro. Com relação ao segundo ponto, os autores salientam que o domínio dos governantes e a inexperiência de participação da sociedade civil contribuem para a submissão dos diversos interesses da liderança local, o que compromete o equilíbrio entre a participação e a liderança, colaborando para a predominância de decisões unilaterais em favor de determinados grupos da sociedade local. Tais dificuldades repercutem negativamente na capacidade das políticas de promoção econômica, em articular uma governança capaz de superar as limitações do modelo de administração tradicional.

Sin la presencia activa de los diferentes actores, sin su compromiso explícito con un proyecto colectivo y sin su colaboración en la persecución de este proyecto, es difícil esperar mejoras en la legitimidad y la funcionalidad del gobierno. (BRUGUÉ; JARQUE, 2002, p.52).

A ausência de equilíbrio entre a participação e a liderança, por sua vez, pode implicar em graves distorções no propósito de construção do pacto territorial, na medida em que favorece ao monopólio do poder público, em detrimento da participação da sociedade civil organizada. Neste caso, Brugué e Jarque (2002) acreditam que a participação criada pelos planos estratégicos é elitista, ou seja, não consegue impulsionar o conjunto da sociedade, o que dificulta a conquista do propósito de renovação da agenda pública local e impossibilita a superação do déficit de legitimidade e funcionalidade de tais mecanismos de desenvolvimento. Tais considerações teóricas nos ajudam a compreender as políticas de promoção econômica a partir de sua capacidade de converter-se em instrumentos flexíveis a cada realidade, orientados para a redefinição das formas de governo, considerando suas especificidades.

No que se refere às limitações dos instrumentos acima mencionados, deduzem que se trata de um processo de tecnocratização dos planos estratégicos, ou seja,

se trata, en nuestra opinión, de un proceso perverso, ya que la tecnocratización de los planos estratégicos les impide desarrollar su principal virtud; es decir, la capacidad de modificar las formas de entender y enfocar la actividad gubernamental. La tecnocratización de estos planes, en otras palabras, anula la propia lógica estratégica. Una lógica que se traslada del ámbito político al ámbito administrativo, una lógica que se traslada de las visiones de futuro a los listados de objetivos, una lógica que se traslada de adaptación al entorno a la rigidez metodológica; una lógica, en definitiva, que de tanto trasladarse acaba por perder los papeles. (BRUGUÉ; JARQUE, 2002, p. 60)

As limitações das políticas de promoção econômica são refletidas na promoção de uma participação elitista, onde podemos dizer que se concretiza uma nova relação entre governantes e governados, mas que contempla apenas uma pequena parcela destes últimos.

Refletir a partir desse modelo de explicação teórica nos ajuda a observar as políticas de promoção econômica como um instrumento de renovação da agenda pública que, em princípio, precisa superar o predomínio do seu caráter instrumental (tecnocrático, elitista e gerencial) para avançar, de forma significativa, na construção daquilo que Brugué e Jarque (2002) denominam como **estilo estratégico de governo** (com maior poder de diálogo e articulação).

Assim orientados, nos propomos a investigar a atuação do Estado no meio rural brasileiro, considerando uma de suas principais políticas públicas, o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (na sua modalidade Infra-estrutura). Partimos da idéia de que o programa contempla mecanismos facilitadores à articulação de pactos de desenvolvimento entre diferentes atores políticos e sociais, em torno da construção de uma proposta de desenvolvimento territorial. Neste sentido, perseguir os avanços e retrocessos do PRONAF Infra-estrutura na organização de um pacto territorial, considerado seus espaços de discussão política como mecanismos de fortalecimento de um novo estilo de gestão pautado na idéia de parceria entre governo e sociedade, foi a nossa tarefa.

3 MEIO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE TERRITORIAL

O mundo rural reflete transformações muito complexas que dizem respeito às novas interações entre o local e o global.

Kageyama (apud Vilela 1999), ao tratar da espacialidade do rural tem buscado substituir o termo rural pelo local, como uma categoria espacial que responde às características recentes desse espaço. Assim, a autora trata da espacialidade rural explorando a noção de **desenvolvimento local**, supondo que esta contemple as alterações do mundo rural.

No entanto, de acordo com Vilela (1999), esta substituição apresenta três problemas metodológicos.

Em primeiro lugar, evidencia-se uma demasiada ênfase à dimensão econômica. A suposta capacidade da noção de desenvolvimento local para explicar as mudanças do rural, em sua totalidade, é questionada. Ao passo que o conjunto das transformações ocorridas no campo adquire amplitude, ultrapassa a redefinição de suas bases econômicas.

Em segundo lugar, a compreensão do desenvolvimento local tem sido largamente ancorada numa delimitação essencialmente espacial.

De acordo com Kageyama (apud Vilela 1999), o enfoque da economia global é fundamentado em um espaço mais precisamente definido, que não coincide necessariamente com a região administrativa. Idealmente ele seria delimitado pela maior área contígua em que

tenha lugar o fenômeno da comutação e empresas troquem quantidades relevantes de bens e serviços segundo um padrão consistente.

Vilela (1999) considera essa abordagem reducionista. Embora o conjunto das trocas sociais, políticas e econômicas seja melhor visualizado nestas últimas, existe um conjunto de atritos não tangíveis que têm assumido significativa relevância na construção das realidades rurais (características culturais, identidades, relações de poder, entre outros).

O terceiro problema refere-se à retomada a-histórica do local, como unidade analítica. Jolliver (1984) observa que a noção de local vem sendo confundida ou se tornando um prolongamento da noção de região. Para compreensão da atualidade do termo local, o autor destaca que faz-se necessário considerar sua dimensão política. A idéia é que o local tem assumido relevância como mecanismo de amortecimento das conseqüências da crise do Estado. No entanto, os diferentes usos do termo não anulam a própria existência do local. Este se manifesta a partir de sua memória coletiva, identidade e de suas relações políticas e sociais.

As inconsistências, quanto ao uso do termo e os interesses que sustentam as diversas propostas de desenvolvimento local, são refletidas nas contradições de implementação estratégica de algumas políticas públicas. Ao se definir o local como objeto de políticas públicas, a partir de uma delimitação estritamente espacial, corre-se o risco de promover um certo isolamento dos interesses locais, impossibilitando a compreensão das interações entre o local e o global. Essa crítica reconhece as diferenciações territoriais como resultado da interação entre os aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais de uma determinada realidade, somada às relações com o global (mercado e normatizações dos processos de globalização). Assim, a compreensão do local passa a ser entendida na sua interligação com o global. As características territoriais, nesta perspectiva, resultam de uma combinação única entre fatores internos entre si e destes com o exterior.

3.1 TERRITÓRIO: DO CONCEITO AO ENFOQUE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nos últimos anos, o conceito de território ressurgiu buscando contemplar as diversas formas de relações de poder constituídas em um determinado espaço. O conceito de território, durante muito tempo associado ao domínio estatal, passa a ser entendido como a expressão espacial do poder fundamentada em relações sociais, políticas e culturais. No entanto, o território não pode ser confundido com o conceito de espaço propriamente dito.

Vilela (1999), ao abordar tal distinção, salienta que o espaço é anterior ao território. Isto porque o espaço configura-se como o **depositário universal da história**, ou seja, nele se acumulam os trabalhos de criação, recriação, e transformação de objetos sobre a superfície. Assim, o espaço evidencia uma sobreposição dos resultados dos processos naturais e sociais que coexistem na contemporaneidade. Nessa perspectiva, a generalização da apropriação, fixação e acumulação de trabalho no espaço está na gênese do processo de constituição dos territórios.

A compreensão do conceito de território, por sua vez, revela formas de organização bem mais complexas do que a do espaço. O território reflete o efetivo domínio do espaço, já constituído como processo de reprodução da sociedade.

Andrade (1995) considera que o conceito de território está relacionado diretamente à idéia de domínio ou de poder. Em sua compreensão, a categoria território caracteriza-se por conflitos e tensões entre diferentes atores políticos e sociais que exploram um determinado espaço. Sendo assim, o território traduz-se como "um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre nós (comunidade) e os outros (os de fora)". (VILELA, 1999, p. 83,).

Para Souza (1995),

o território é o espaço determinado e delimitado a partir das relações de poder, que definem, assim, um limite e que opera uma referência espacial, em definitivo, o território é definido por relações sociais. O território, portanto, pode estar relacionado a formas jurídico-políticas - exemplo clássico de um Estado-nação -, culturais - de uma associação de bairro dentro de uma cidade - e/ou econômicas - de uma grande empresa (Apud SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 13).

Essa abordagem do território revela uma característica importante do conceito, sua flexibilidade e dinamicidade. Como relações sociais projetadas no espaço, os territórios podem desaparecer enquanto que seus espaços correspondentes (formas) continuam inalterados. Além disso, podem existir espaços caracterizados pela superposição de diferentes territórios, ou seja, em um mesmo espaço podem surgir relações de poder adicionais que constituam novos territórios.

Os territórios também podem ser contínuos ou descontínuos. Essa diferenciação é melhor trabalhada por Milton Santos, em **Território, Globalização e fragmentação** (1998).

Ao tratar sobre o **retorno do território**, o autor compreende este conceito a partir dos seus usos. O território é entendido, por Milton Santos, como o espaço habitado no qual se estabelecem relações de poder **horizontais** e **verticais**. As **horizontalidades** são entendidas como domínios de contigüidade, ou seja, representam lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial. Por outro lado, as **verticalidades** configuram-se em pontos distantes uns dos outros, que seriam ligados por formas e processos sociais de globalização. Esta última forma de relação é estabelecida a partir das redes, que segundo o autor,

Constituem uma realidade nova que, de alguma maneira justifica a expressão verticalidade. Mas além das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. (SANTOS, 1998, p. 16).

Para Santos, o território pode ser formado por lugares contíguos e lugares em rede. No entanto, são os mesmos lugares que formam redes e o espaço banal. A diferença encontra-se nas **funcionalizações** dos territórios, nos seus usos. Nessa perspectiva, o autor destaca um conflito que se agrava entre o espaço local, o espaço vivido por todos os vizinhos (espaço contíguo/horizontalidades) e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los (redes/verticalidades). É nesse aspecto que Santos resgata a idéia de espaço banal como um contraponto à noção de rede. Sendo assim, o lugar destaca-se como uma arena de resistência da sociedade civil a um processo de normatização utilitária do território. Apesar da predominância atual de **verticalização** dos territórios, o autor observa perspectivas de **horizontalização** das relações sociais,

Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender seus interesses, o que lhes permitiu passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido e que também distingue as regiões brasileiras umas das outras. Devemos ter isso em mente, ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar o homem na sua dignidade. (SANTOS, 1998, p..20).

Essa relação entre global e local, atualmente no Brasil, aponta para uma luta entre o lugar - entendido de forma prática como dimensão local - e o global - entendido como dimensões regionais e mundial. Essa luta ocorre de forma contraditória, ora favorecendo aos atores locais, seu cotidiano, ora o território se sujeita às normatizações globais. Tais relações não são assimétricas; pelo contrário, é da relação global-local que são definidas as funcionalizações dos territórios.

Essa tentativa de compreensão do território revela dois caminhos de percepção das relações que nele se estabelecem: as redes e a volta ao indivíduo e seu cotidiano. O primeiro caminho aponta para o estabelecimento de normatizações externas que dificultam a manutenção das identidades territoriais. Por outro lado, o segundo caminho evidencia a noção de lugar como o espaço das vivências e da convivência que possuem como referência o cotidiano.

No entanto, alguns autores (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005) sugerem o uso de uma forma híbrida dos conceitos de território e lugar. Mais precisamente, o território tomaria como referência o lugar, muito embora algumas relações de poder no espaço não o tomem como referência (preponderância das dimensões econômicas e sociais frente ao cotidiano dos indivíduos).

Essa abordagem define o território como um espaço determinado por relações de poder, determinando limites que possuem como referencial o lugar, configurando-se este no espaço da vivência e da convivência, considerando também o estabelecimento das relações internas e externas.

Além da elucidação das imbricações do conceito de território e de lugar, é necessário distinguir a abordagem conceitual do enfoque territorial.

Observa-se, a partir da literatura elucidada, que o conceito de território não pode ser confundido com o de espaço e, embora seja proposta uma conceituação híbrida de território e lugar, o primeiro não pode ser confundido com o segundo.

Apesar do conceito de território conservar as diferenciações subscritas, o uso instrumental e prático do território pode não conservar essas prerrogativas. É bastante comum o território perder o seu sentido conceitual e passar a ser utilizado como sinônimo de espaço, local ou região. Geralmente, observa-se tal tendência quando o território passa a ser utilizado numa perspectiva de desenvolvimento, ou melhor, como uma proposta de intervenção sobre o espaço e as populações, resultando em alterações na realidade existente.

O **enfoque territorial**⁶ ganha evidência nas políticas públicas, na medida em que o contexto atual de transformações da sociedade apresenta como resultado a crise do fordismo e do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo⁷. Paralelamente, ocorre um processo de **acumulação flexível**,⁸ que evidencia o território como uma variável fundamental para explicar a diversidade de dinâmicas econômicas pertinentes a diferentes espaços. Um exemplo claro dessa tendência pode ser observado nos estudos italianos sobre reestruturação industrial (BACATTINI; GAROFOLI; BAGNASCO apud SCHNEIDER, TARTARUGA, 2005). Estes trabalhos passaram a explorar a dimensão espacial e territorial dos fenômenos da localização do desenvolvimento industrial relacionando os melhores indicadores de desenvolvimento industrial à dinâmicas territoriais bastante específicas. Nestes trabalhos, as noções de local, regional e nacional foram abandonadas e substituídas pelas de espaço e território. Estes estudos, de acordo com Schneider e Tartaruga (2005), tiveram uma forte influência na difusão do enfoque territorial de desenvolvimento, adotado pelas políticas públicas de diversos países, inclusive o Brasil.

Tais estudos entendem a noção de território como uma variável imprescindível para explicar as dinâmicas econômicas pertinentes a diferentes espaços, considerando suas formas de cooperação, decisão social e política. Neste sentido, Pecqueur (1996 apud SCHNEIDER; TARTARUGA 2005) indica que o espaço-território assume a função de uma variável explicativa do desenvolvimento, uma vez que o espaço não se caracteriza, nesta abordagem, como um mero suporte aparente, mas apresenta elementos de organização produtiva e social que influenciam nas estratégias de articulação dos indivíduos.

Outro fator que impulsiona a elucidação do enfoque territorial, consiste nas características político-institucionais da crise do Estado contemporâneo. Suas limitações para realizar o processo de regulação da economia privada apontam para modificações estruturais das suas ações. Este deixa de atuar como indutor do desenvolvimento econômico e passa a desempenhar o papel de facilitador e regulador. Ele alterou o caráter centralizado de suas ações e passou a contemplar as relações entre os atores locais, inserindo no seu novo formato de atuação a noção de participação. É neste sentido que o enfoque territorial fundamenta-se nas noções de governabilidade (interação e articulação entre atores, instituições e Estado) e

⁶ Chamamos de enfoque territorial a elucidação do território como um elemento explicativo das perspectivas de desenvolvimento.

⁷ O fordismo é entendido como um modelo de acumulação e regulação do capitalismo que se estruturou desde a década de 1930 nos Estados Unidos e se internacionalizou depois da Segunda guerra mundial.

⁸ Novo modelo de organização dos processos produtivos fundamentado na descentralização dos estabelecimentos industriais e numa maior flexibilização das relações produtivas e econômicas.

Pacto Territorial, ou "coordenação de interesses de atores em um espaço determinado, que é o território". (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 13). Neste contexto as novas formas de intervenção do Estado tentam atuar, levando em consideração a idéia do capital social (PUTNAM, 1996) como base do desenvolvimento territorial.

Putnam (1996), em sua obra **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna** evidencia que o desenvolvimento institucional das regiões situadas ao Norte da Itália, encontra na raiz de sua explicação a virtude cívica ou a valorização da cidadania, formada a partir de organizações que datam de quase mil anos, como os coros de Igreja e as sociedades de ajuda mútua. Essa tradição de cooperação e laços de solidariedade horizontal explicaria o **bom desempenho institucional** das regiões ao Norte da Itália, enquanto que o Sul, ausente de tais características, é marcado pela pobreza e pelo atraso institucional.

A partir dessa dicotomia, Putnam estabelece uma relação entre o civismo comunitário e a qualidade de sua governança. No entanto, Abramovay (2000) aponta que embora tal constatação não esteja errada, ela é insuficiente para explicar como se formar capital social onde não há laços de solidariedade horizontal tão enraizados historicamente.

Nessa perspectiva, as contribuições de Evans (1998 apud ABRAMOVAY, 2000, P. 6). destacam-se. Suas idéias podem ser resumidas em três proposições centrais:

- As agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são coprodutoras de seus resultados e não seus clientes passivos;
- As comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham de Estados e da Federação;
- Neste sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Essa compreensão indica que a noção de capital social não resulta estritamente da idéia de **atributo cultural** (PUTNAM, 1996), mas também pode ser estimulado a partir de organizações hábeis para indicar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos tradicionais:

As dotações pré-existentes de capital social são recursos valiosos na construção de relações sinérgicas [entre Estado e sociedade civil], mas não podem ser consideradas como a raridade decisiva. As comunidades que desfrutam os benefícios da sinergia não desfrutam necessariamente de dotações prévias excepcionais de capital social. (EVANS, 1996, apud ABRAMOVAY, 2000, p. 130).

A noção de território ou de desenvolvimento territorial, passa a ser compreendida como uma nova unidade de referência das ações do Estado, valorizando os atributos políticos, sociais e culturais das comunidades. Neste sentido, governabilidade local e participação social constituem-se nos elementos fundamentais do desenvolvimento territorial. O problema identificado nesta perspectiva é que o território perde o seu caráter conceitual e passa a ser adotado de forma instrumental, enquanto a elucidação de processos de territorialidade, quer relacionados à economia industrial, quer ao enfoque político-institucional.

No entanto, Schneider e Tartaruga (2005) acreditam que é possível recorrer ao conceito de território e ao mesmo tempo articulá-lo a alguns pontos do enfoque territorial. A proposta pressupõe que as perspectivas territoriais de desenvolvimento superem seu uso excessivamente normativo, enquanto que o uso do conceito de território não deve ser percebido como restrição à sua utilização prática.

Os autores argumentam que é perfeitamente compreensível que o conceito seja adotado por diversas abordagens e perspectivas. No entanto, este não pode assumir apenas um caráter normativo. Deve ser compreendido, na prática, a partir de duas dimensões: a dinâmica das formas sociais de trabalho e produção e os processos de organização e articulação política.

Essa abordagem nos permite analisar um território, neste caso o rural, levando em consideração

Las formas de generación, apropiación y regulación de las relaciones de poder, identificándose como en un determinado espacio social la acción política de los actores implica la construcción de mecanismos de mediación que pueden ser relacionados tanto por la participación como por los conflictos. De la dimensión aplicada e instrumental de los enfoques territoriales se incorporó la sugerencia de analizar las dinámicas de reproducción de la agricultura familiar por intermedio de actividades agrícolas y no agrícolas, del autoconsumo doméstico o de la inserción mercantil, entre otras (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, P.13).

Partindo dessa abordagem do território, sua construção e desenvolvimento podem ser compreendidos através da participação dos seus atores políticos na formulação e implementação de políticas públicas. Estas devem expressar a capacidade de promover a articulação política em torno de um pacto territorial, que contemple o conhecimento dos participantes e a democratização das informações necessárias a uma gestão compartilhada por parcerias.

3.2 A AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA PÚBLICA NACIONAL

Inserida em um contexto mundialmente marcado pelo advento da globalização, pela nova divisão do trabalho e pela reconfiguração do papel do Estado, a discussão sobre a agricultura familiar destaca-se, tanto nos debates acadêmicos, quanto na agenda do Estado.

Novas estratégias de desenvolvimento estão sendo atualmente pensadas, por influência de diretrizes multilaterais, mas também por reivindicações sociais, no sentido de atender a necessidade de inclusão de uma massa historicamente excluída do processo de produção.

No Brasil, depois da Segunda Guerra Mundial, as políticas agrícolas passaram a responder mais fortemente aos imperativos econômicos e às exigências dos setores agrícolas. Nesse contexto, mais precisamente a partir da década de 70, ocorreu um avanço no processo conhecido como **modernização agrícola**. Através destes esforços de modernização da agricultura, os poderes públicos se dispuseram a realizar reformas estruturais na agricultura, visando adequá-la às exigências do desenvolvimento econômico.

O processo de **modernização agrícola** no Brasil foi caracterizado pela priorização dos grandes latifúndios, o que fortaleceu a concentração de renda e a exclusão dos pequenos e médios agricultores do mercado produtivo. A agricultura brasileira, nesse momento histórico, ocupava uma posição secundária na divisão internacional do trabalho, em detrimento de um intenso processo de industrialização e urbanização nacional.

O caráter altamente excludente dessas relações estabelecidas foi evidenciado nos alarmantes índices de pobreza rural, crescimento da concentração fundiária, aumento do êxodo rural, superexploração de empregados e concentração de renda. O aprofundamento dessas disparidades sociais contribuiu para a incorporação de novas demandas que recolocam em discussão a idéia de desenvolvimento rural. Contudo, conforme apontado por Vilela

(1997), o ressurgimento dessa discussão no Brasil está relacionado ao processo de evolução da agricultura na Europa.

O autor observa que o processo de tecnificação gerou uma população **sobran**te no meio rural europeu, a qual tende a deslocar-se para os grandes centros. Já no Brasil, ele aponta para a existência de uma população **sobran**te, neste caso decorrente da alta concentração fundiária. Em ambos os casos, a alta concentração populacional nas zonas urbanas vem resultando em graves problemas sociais, os quais, somados à crise do emprego, repercutem no retorno de muitos ao campo. Nesse sentido, o Estado tem tentado abrir perspectivas para uma reinserção produtiva dessa população.

Segundo Vilela (1997), o Banco Mundial tem apontado algumas propostas para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira. Tais diretrizes, explicitadas em seu relatório avaliativo de 1993, exerceram uma certa influência sobre as políticas agrícolas impulsionadas no Brasil a partir de 1994.

A década de 90, no Brasil, foi marcada por dificuldades financeiras do Estado e pela formulação de estratégias de gerenciamento público da produção agrícola e do espaço rural. Em parte, tais iniciativas foram influenciadas pelas pressões internacionais pela redução da pobreza e por maior controle ambiental. E, em parte, pelo debate político dos problemas sociais do campo, suscitados pelos movimentos sociais.

O Movimento Sem Terra (MST) assumiu significativa importância nesse cenário.

O aumento explosivo da pobreza urbana, o surgimento do MST, com toda a radicalidade de suas ações, e a existência de uma demanda não atendida (uma política agrícola voltada para o pequeno produtor), historicamente formalizada pelo movimento sindical rural”, contribuíram para a introdução da agricultura familiar na agenda do Estado. (ANDRADE, 2000, p. 03)

Tais fatores contribuíram para o reconhecimento da importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro.

Em confluência com as percepções do Banco Mundial, o governo brasileiro elegeu como prioridade a questão social. Assim, um conjunto de políticas para o campo vem sendo desenhado, destacando-se, dentre estas, o PRONAF. As políticas agrícolas atuais estão sendo direcionadas, desde sua concepção original, nos anos 90, para o pequeno produtor.

Estudos realizados no Brasil, em 1994, pela Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pelo Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), apontaram para as diretrizes que fundamentaram as políticas agrícolas construídas nesse contexto. Nesse estudos identificaram o número e a localização de agricultores familiares no Brasil, fizeram uma caracterização da agricultura familiar, analisaram alguns dos seus sistemas de produção e propuseram vários instrumentos de política para a agricultura familiar, servindo de base para a elaboração do PRONAF em 1995.

Eles indicavam que o modelo da agricultura familiar é praticado em três modalidades:

1. Agricultura familiar consolidada, constituída por aproximadamente 1,1 milhão de estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais e alguns até integram o agrobusiness;

2. Agricultura familiar de transição, constituída por cerca de 1,0 milhão de estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos de inovação tecnológica e mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e que não estão consolidados como empresas, apesar de apresentarem grande potencial de viabilização econômica;

3. agricultura familiar periférica, constituída por aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de programas de reforma agrária, de créditos, de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, de agroindustrialização e comercialização, entre outros.

A partir dessa caracterização das modalidades de agricultura familiar, em 1995, o PLANAF - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - foi concebido para atender ao conjunto dos agricultores familiares. Mais tarde, em 1996, foi transformado em PRONAF. Sua prioridade foi destinada aos segmentos em transição e aos agricultores periféricos, desde que, para esses últimos, o recurso fundiário não representasse fator impeditivo ao seu desenvolvimento. Tal prioridade, embora não se encontre explícita em seus documentos programáticos, foi perseguida pelos gestores governamentais e evidenciada principalmente no PRONAF INFRA-ESTRUTURA, que concedia prioridade, na seleção dos municípios, àqueles mais pobres de cada unidade da Federação, ou seja, aqueles pertencentes à estratégia do Programa Comunidade Solidária.

Outro fator importante que caracterizou o formato das políticas públicas rurais, no Brasil, foi a parceria estabelecida com os movimentos sociais, em especial com a CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Tais organizações tiveram grande importância, tanto no processo de concepção, como na articulação e implementação das políticas públicas.

3.3 PRONAF INFRA-ESTRUTURA: COMO MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA

A preocupação do Estado com a necessidade de atender as demandas do pequeno agricultor ganhou maior evidência com a criação do PRONAF, em 1995. Inicialmente este funcionava como uma linha de crédito, e ganhou estrutura de programa em 1996. Em princípio, o PRONAF foi executado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, depois passou a ser gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quando da criação deste, em 1999 e mais especificamente pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

O PRONAF é considerado um programa em permanente construção visto que, desde sua criação, passou por uma série de modificações, visando atender às reivindicações de seu público alvo, bem como aos objetivos dos governos. Ele consiste numa proposta pioneira, no Brasil, de formulação e implementação de políticas agrícolas, com a participação conjunta de governantes e governados. Sua criação é fruto de uma reivindicação histórica da CONTAG pela implementação de uma política especificamente voltada para os pequenos produtores.

Ao longo do processo de implementação do programa, iniciativas para fomentar parcerias entre as diversas instâncias e a participação dos movimentos sociais foram impulsionadas pela criação de Conselhos Municipais, Estaduais e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, os quais expressaram uma articulação institucional, que envolveu as representações dos agricultores e dos governos estaduais e municipais, sendo que estes últimos participaram na qualidade de coordenadores locais do programa.

Desde sua concepção original, o programa tem como propósito maior

Organizar ações do governo para que se criem e fortaleçam as condições objetivas para o aumento da qualidade produtiva, a melhoria da qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania no campo, por parte daqueles que integram o regime da agricultura familiar (PLANO..., 1995, p. 26).

Foram definidos, inicialmente, três eixos de atuação do programa, que contemplam questões de política agrícola (crédito, preços e tributação), oferta de serviços de apoio (pesquisa, assistência técnica e extensão rural e reforma agrária) e apoio à formação da infra-estrutura física e social (recuperação de solos, energia, comunicação, transportes, armazenamento, pequenas e médias agroindústrias, apoio a organização, educação e mobilização, entre outros). Nossa análise encontra-se centralizada nesta última linha de atuação do PRONAF. Mais precisamente, buscamos verificar a capacidade de articulação dos seus mecanismos de gestão em torno de um pacto territorial de desenvolvimento.

Segundo Veiga (1995 apud VILELA, 1997), as políticas públicas para o campo, implementadas nos últimos anos, seguem predominantemente a **via democrática** de modernização da agricultura, ou seja, elucidam a adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do desenvolvimento capitalista, por meio da construção de parcerias e de um formato de atuação descentralizado. No entanto, para Silva (1996) tais parcerias políticas são restritas, pois apresentam limitações para contemplar um conjunto de interesses materializados nas atividades não agrícolas, que cada vez mais ganham evidência no campo.

Por esse aspecto, Abramovay (et al, 2005) deixa claro que uma das principais características dessas políticas é o seu caráter setorizado. Se por um lado tais forças contribuem para garantir a inclusão de interesses até então excluídos do debate político, por outro lado o autor argumenta que isto constitui uma grande limitação para a articulação de um pacto mais amplo, de desenvolvimento. De qualquer forma, a reinserção da agricultura familiar na agenda pública encontra-se diretamente relacionada às forças políticas e sociais existentes no campo. No que se refere especificamente ao PRONAF, Andrade destaca que um dos grandes diferenciais do programa consiste no papel desempenhado pela estrutura sindical. Ela destaca que o movimento sindical assumiu de forma muito clara a visão, não somente da paternidade do programa, em termos de concepção, mas também teve um lugar privilegiado na condução do mesmo. Os sindicatos rurais assumiram a condição de parceiros do governo e, neste sentido, participaram da socialização das informações, da mobilização da categoria nos momentos de decisão, do acompanhamento e fiscalização dos recursos investidos. Essa importância atribuída à estrutura sindical, segundo a autora, consistiu em um elemento importante também para a mobilização do segmento dos agricultores familiares no processo de participação, desenvolvido pela estrutura organizacional do programa. De acordo com Andrade, “o sindicato é visto pelo pequeno produtor como o espaço de sua representação”. (ANDRADE, 2000, p.16).

Apesar da dinâmica impulsionada pelas forças do campo às políticas públicas, Abramovay compreende seu diferencial como um "dilema territorial". Os movimentos sociais ligados à agricultura familiar, segundo o autor, representam parte decisiva, mas cada vez menor da criação de riqueza e da ocupação de mão-de-obra. Para ele, a grande questão seria: Como estas forças podem voltar-se para uma atuação territorial, ampliando os horizontes de suas práticas?

Na sua compreensão, apesar da importância territorial de movimentos como a CONTAG, CUT (Central Única dos Trabalhadores) e FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar), tais organizações agem setorialmente. (ABRAMOVAY et al, 2005). Estas se encontram entre uma cultura reivindicativa e a necessidade de implantar um conjunto de inovações organizacionais importantes para o processo produtivo no campo. Abramovay ainda destaca que embora as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar apresentem uma base normativa de natureza territorial, contribuem de maneira decisiva para acentuar o viés setorial da atuação dos movimentos e não estimulam iniciativas inovadoras no plano produtivo, mercadológico e organizacional. No entanto, a compreensão dos processos de organização dos trabalhadores rurais nos ajuda a entender sua diversidade de atuação, bem como seus limites e possibilidades para extrapolar os interesses da categoria e impulsionar um pacto territorial, em parceria com o Estado.

Com o apoio de religiosos, que faziam leituras bíblicas correlacionando-as a discussões dos problemas cotidianos dos agricultores, foram sendo conscientizados pequenos grupos que se originaram da Comissão Pastoral e passaram a contestar o caráter assistencialista da estrutura sindical. Esse trabalho da Igreja Católica "ia muito além de uma análise puramente instrumental, com conseqüências reivindicativas e teve mérito de difundir uma verdadeira filosofia de vida em torno da valorização do trabalho, de dar voz a quem não tem, da denúncia de exploração e da pobreza" (ABRAMOVAY et al, 2005, p.9).

O trabalho da Igreja Católica, somado à oposição, ao latifúndio e a experiência de transformações produtivas alteraram o panorama das lutas sociais no campo.

A partir dos anos 70, as mudanças de organização produtiva colocaram os agricultores familiares em contato com novos atores (comerciantes, fabricantes de insumos, novos compradores e agentes financeiros, entre outros) e diante de novos problemas sociais e ambientais. Tudo isso contribuiu para a efervescência da luta social no campo por uma nova política agrícola.

Já nos anos 90, a agricultura familiar tornou-se elemento central das políticas públicas e do próprio conteúdo estratégico das lutas sociais no campo (ABRAMOVAY et al, 2005).

Assim, ela emerge como uma categoria sindical e fundamenta a valorização de questões até então ausentes das pautas dos movimentos sociais no campo.

Outra característica apontada por Abramovay quanto à estrutura e atuação sindical, diz respeito a sua ação essencialmente reivindicativa. Segundo o autor, esta se concentra na obtenção de políticas públicas. Tal centralidade resulta no que ele entende como "forma burocratizante de ação do movimento sindical" (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 26). No que se refere à relação do Estado com os movimentos na articulação de políticas agrícolas, o autor complementa:

Estas políticas podem tanto fomentar a adoção de práticas criativas, inovadoras, conduzindo então ao enriquecimento das formas de aprendizagem características da interação social localizada, como, ao contrário, estimular um vínculo entre Estado e movimentos sociais de caráter corporativista voltado a reproduzir o poder e as bases políticas das agências estatais, bem como a força dos sindicatos por meio de sua capacidade de alcançar recursos públicos (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 31).

Este é o grande desafio enfrentado atualmente pelas políticas públicas rurais, ao passo que se sustentam em parcerias de caráter setorialista, precisam impulsionar práticas inovadoras e ampliar as relações políticas em torno de um pacto de desenvolvimento territorial.

3.3.1 Dificuldades municipais para a construção de um pacto político

Com a criação do PRONAF, foi inserido, no âmbito municipal, um novo modelo de gestão do desenvolvimento rural que se fundamenta na formulação e implementação de políticas agrícolas, com a participação conjunta de governantes e governados.

No primeiro formato organizacional do PRONAF, no que se refere à sua vertente de atuação Infra-estrutura, o município para ser beneficiado com investimentos, tinha que organizar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), com características de órgão paritário, que se encarregava de veicular as demandas específicas da população rural, realizando as articulações necessárias para o acesso à esfera pública e a representação dos

interesses da agricultura familiar, na localidade. O pressuposto adotado aqui é que o programa, além de funcionar como um mecanismo de descentralização da participação social, deveria possibilitar a mobilização de esforços conjuntos, por parte de instituições estaduais e municipais, em torno do debate e da formulação de políticas públicas acerca do desenvolvimento local. A proposta original do programa consiste em articular um amplo processo de negociações das demandas sociais, ultrapassando os interesses dos pequenos agricultores e articulando os interesses dos diversos atores sociais.

No Brasil, a maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural formou-se a partir de 1997. É unânime, na literatura a respeito do Programa, a constatação de que ele correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no país. Apesar dos seus inegáveis avanços (sendo o principal a abertura de espaços de diálogo entre o governo e a sociedade), Abramovay (2001) acredita que, em seu formato original, o funcionamento do PRONAF não contribuiu para conquistas capazes de favorecer ao fortalecimento da sociedade civil. Segundo Abramovay, os resultados do programa não podem ser traduzidos num real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento. Embora saibamos que, o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local, já constitui uma inovação organizacional significativa.

Segundo Abramovay (2001), para que o PRONAF viesse a se destacar como um mecanismo eficaz de promoção do desenvolvimento local, seria preciso que o mesmo desenvolvesse a capacidade de articular uma extensa rede de Conselhos voltada à mobilização das forças sociais que compõem o meio rural brasileiro. Contudo, no que tange a este ponto, o autor aponta duas limitações na forma como o programa foi estruturado originalmente. A primeira, refere-se a definição dos critérios de escolha dos municípios beneficiados pelos recursos do PRONAF na modalidade Infra-estrutura e Serviços Municipais Públicos. O autor argumenta que a escolha de municípios pautada apenas no objetivo de atingir os mais pobres, os mais agrícolas e os de menor população, pode fazer, desse mecanismo, apenas um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais. A Segunda limitação refere-se à inexperiência das representações sociais e do corpo técnico envolvidos na construção dos Conselhos para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural.

Pensar em desenvolvimento rural requer considerar uma rede de relações sociais que extrapolam o âmbito municipal. Contudo, o caráter municipalista da organização estrutural do PRONAF, segundo o autor, limitava extremamente as possibilidades de oferecer

novas medidas de desenvolvimento. Ao invés de incentivar a cooperação, os mecanismos de repasse do programa nos moldes originais, segundo Abramovay (2001), incentivavam a competição entre as forças sociais e os vários municípios de uma região.

Para promover o desenvolvimento rural, o PRONAF não poderia ser norteado apenas pela preocupação estrita de oferecer condições melhores ao funcionamento das unidades agropecuárias de um determinado município. Segundo Abramovay (2001), este horizonte o condenaria fatalmente à frustração e o impossibilitaria de mobilizar as melhores energias e os melhores talentos das forças sociais de um território.

Abramovay (2001) nos chamou a atenção para a existência de um conflito potencial entre a necessidade de os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural se apoiarem em uma forte e representativa base local, por um lado, e a urgência de que eles extrapolem os limites dos municípios. De acordo com o autor, o maior desafio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, consiste em deixarem de ser unidades de recepção de recursos federais, para se tornarem centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino dos territórios que representavam. Abramovay sugeriu que, parte dos recursos que o Governo Federal destinava ao PRONAF Infra-estrutura se voltasse para iniciativas de consórcios intermunicipais de desenvolvimento, cujos planos de aplicação de recursos contariam com a assessoria das universidades existentes nas diversas regiões do País. Esses consórcios deveriam ser escolhidos, não com base em indicadores objetivos de pobreza, independentes da mobilização local, mas, a partir da qualidade dos projetos que fossem capazes de elaborar.

Para Abramovay (2001), não se trata de implantar tal sistemática de uma hora para outra, mas de estimular a aparição dos consórcios intermunicipais, gradualmente, consagrando-lhes cada vez mais recursos. O objetivo principal do estímulo a formação de consórcios seria o de dotar os territórios de um verdadeiro espírito de planejamento, dando lugar à formação de agências locais, executivas, de suas deliberações.

3.3.2 A tentativa de constituição dos Territórios Rurais

Atento às críticas que eram feitas ao PRONAF Infra-estrutura e às limitações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, em dar conta das ações de Desenvolvimento territorial, o Governo Federal, em 2003, implementou uma série de mudanças e passou a tomar os Territórios Rurais como unidade de atendimento. Para facilitar

nossa sistematização, podemos dizer que tais modificações caracterizaram o segundo formato organizacional e estrutural do programa.

As mudanças no PRONAF impulsionadas desde 2003, fundamentam-se na proposta de apoiar projetos de desenvolvimento microrregional com infra-estrutura e serviços públicos de suporte para a agricultura familiar, apresentados por instituições intermunicipais (consórcios ou associações de municípios regularmente instituídos).

As instituições intermunicipais beneficiadas pelos recursos do programa deveriam estar voltadas para o desenvolvimento territorial rural. O consórcio ou associação de municípios deveriam ter, no máximo, um município com mais de 100 mil habitantes⁹.

A escolha dos consórcios ou associações de municípios beneficiados pelo programa, de acordo com àquelas diretrizes, não seguiam critérios de pobreza ou de menor população. Mas, fundamentava-se na abrangência intermunicipal dos projetos¹⁰, os quais deveriam conter ações para a melhoria do quadro sócio-econômico e o desenvolvimento da produção agroecológica local. O programa, ao longo de seu desenvolvimento, priorizou ações de infra-estrutura que atuavam como suporte à comercialização, profissionalização e preservação do meio-ambiente.

Até 2003, o programa incentivou a formação de cerca de 66 Territórios Rurais, os quais em grande maioria, confundiam-se com divisões geográficas dos Estados (Microrregiões, bacias hidrográficas, chapadas, entre outras). Apesar das mudanças, o PRONAF parece não ter conseguido compatibilizar ao seu enfoque teórico, com a delimitação prática do território.

Observamos que o programa passou por uma série de mudanças, desde sua criação, na tentativa de se aproximar de um dos seus principais elementos norteadores: a noção inovadora de um novo modelo de desenvolvimento, que introduz no meio rural – o desenvolvimento territorial. Neste sentido, o Programa adotou os seguintes conceitos de local e território:

O local [...] não é entendido apenas como uma área limitada geograficamente, um município, ou região. Pode até ser isso, mas também pode ser o espaço onde se desenvolve uma determinada economia local. Esse espaço local, que pode ser a comunidade, o município ou a região, é compreendido como território. [...] A idéia é que o território, mais que uma simples base física para as relações entre os indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de

⁹ SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. INFRA-ESTRUTURA. BRASÍLIA, 2004. DISPONÍVEL: http://www.pronaf.gov.br/infra_estrutura. Acesso em 17 set 2004.

¹⁰ Apesar do programa apontar a abrangência dos projetos como elemento facilitador para a sua seleção, conforme observaremos mais adiante, o diagnóstico realizado pelo PRONAF Infra-estrutura, que pautou a formação dos territórios rurais no Brasil, fundamentou-se basicamente em indicadores geográficos, de pobreza e ruralidade.

comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico (MATTEI; REBESCHINI, 2000, p. 13).

Partindo da compreensão dos conceitos de território e local adotados pelo PRONAF, percebemos que o programa, assim como outras iniciativas atuais de desenvolvimento, não possui mais seus determinantes significativos definidos no plano nacional. Em tal sentido, os planos ou programas de desenvolvimento, estão, antes de tudo, ancorados na **densidade do tecido institucional**, ou seja, no capital das relações sociais locais (MAILLOT, 1996 apud ABRAMOVAY, 2000, p.7)

Refletir sobre os planos ou programas de desenvolvimento atuais, pautados no conceito de território, requer ir além da análise dos resultados concretos atingidos por estes, evidenciando, sobretudo, as suas contribuições para o processo de intensificação das relações sociais, construídas em torno da valorização do território.

Para Abramovay (2000), o resultado mais importante das políticas de promoção econômica consiste na criação de um ambiente de cooperação que contribua para o consenso em torno de um pacto territorial, o qual Casarotto Filho (1998, p. 100) define a partir de cinco requisitos:

1. Mobilizar os atores em torno de uma “idéia guia”;
2. Contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto;
3. Definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território;
4. Realizar o projeto em um tempo definido;
5. Criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa) entre os protagonistas do pacto territorial.

No que se refere ao último requisito, Abramovay (2000) esclarece que se trata da construção de um novo sujeito coletivo de desenvolvimento que deve evidenciar a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de um determinado território.

Apesar do avanço de passagem do enfoque na gestão municipal para o enfoque territorial, Abramovay questiona o formato organizacional do PRONAF Infra-Estrutura. A

questão central diz respeito à sua capacidade de estimular a inovação necessária a um processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o autor aponta três elementos básicos das políticas públicas de enfoque territorial, que podem nos ajudar a analisar a construção de pactos territoriais de desenvolvimento.

O primeiro elemento refere-se à formação dos territórios. Tratando especificamente dos esforços do PRONAF Infra-Estrutura em estimular a constituição de territórios rurais, Abramovay ressalta que esta experiência se deu de modo centralizado. Tal fator evidencia o risco de que "os atores mais importantes de sua dinâmica econômica, social, política e cultural estejam ausentes de suas organizações animadoras" (ABRAMOVAY et al, 2005, P. 33).

Outro agravante das políticas de desenvolvimento territorial, apontado pelo autor, consiste na priorização de parcerias, o que amplia o risco de uma "ação clientelista e paternalista, em que governo e organizações estão se fortalecendo mutuamente, não a partir do que vão fazer no plano local e sim, com base em compromissos políticos mais amplos" (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 33).

Neste sentido, Abramovay preocupa-se com a tendência predominante de que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural tornem-se apenas forças de representação sindical, em detrimento de elementos dinâmicos de elaboração de projetos inovadores. O perigo aqui apontado, é de que, os Conselhos centralizem seus esforços, apenas na detenção de recursos, ao invés de focalizar a qualidade inovadora dos projetos.

A partir de 2003, O Ministério do Desenvolvimento Agrário, no intuito de impulsionar sua estratégia de desenvolvimento territorial, passou a estimular, não apenas a formação de territórios rurais, mas também realizou mudanças na sua forma de atuação e na sua própria estrutura. O Ministério criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e impulsionou mudanças na forma de organização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual, assim como suas instâncias locais, não discute apenas as questões pertinentes ao PRONAF, mas também as propostas políticas de desenvolvimento territorial, as quais são deliberadas nos colegiados de desenvolvimento territorial.

Trabalhando nesta nova perspectiva, foram priorizados para atuação territórios rurais (sendo 93 até 2005 e constituídos por 1450 municípios), que têm maior incidência de agricultores familiares e beneficiários do programa de reforma agrária. Os territórios rurais, no plano ideal, reúnem grupos de municípios que tenham uma identidade sócio-econômica, ambiental e político-institucional. Nesses territórios o ministério busca promover a articulação e a gestão descentralizada das políticas públicas para o desenvolvimento integrado dos

municípios. Para que isto ocorra, a SDT apóia o processo de articulação das instituições locais, com a realização de diagnósticos e planejamentos participativos que culminam na elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e de Projetos Específicos capazes de sustentar os eixos de desenvolvimento priorizados.

Embora tecnicamente, o PRONAF Infra-Estrutura afirme ter contemplado **identidades territoriais** para os agrupamentos municipais em territórios rurais, o que se observa é uma delimitação, muitas vezes, marcada essencialmente por fatores geográficos (chapadas, serras, bacias, microrregiões, entre outros). A impressão é de que as formações dos territórios, estimuladas em princípio, pelo PRONAF Infra-Estrutura e atualmente pelo PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, vêm ocorrendo, sem levar em consideração as relações sociais, políticas e culturais, estabelecidas pelos municípios, o que resulta em dificuldades para os atores articularem, na prática, os pactos territoriais de desenvolvimento. Conforme já ressaltado neste trabalho, a idéia de território reflete o efetivo domínio do espaço. No entanto, observamos que o PRONAF Infra-estrutura, ao estimular a constituição dos territórios rurais, deixou de considerar a existência ou não de relações, conflitos e tensões estabelecidas entre os atores políticos e sociais. Desta forma, o **território rural**, adotado pelo programa como unidade de investimento, pode não refletir um campo de relações que defina suas capacidades de desenvolvimento. A formação dos territórios rurais, estimulada pelo Programa, pauta-se apenas em elementos geográficos e características comuns de pobreza, deixando de lado os elementos centrais que compõem a noção de território, ou seja, as relações de poder (VILELA, 1999).

4 A TENTATIVA DE ARTICULAÇÃO DE UM PACTO TERRITORIAL: O PRONAF INFRA-ESTRUTURA E O MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA EM SÃO PAULO DO POTENGI

O presente capítulo trata de um estudo de caso pertinente a construção de um pacto territorial, articulado pelo PRONAF Infra-Estrutura. O objetivo desta parte do trabalho consiste em verificar as contribuições do modelo de gestão do programa para a construção de articulações políticas em torno da idéia de desenvolvimento territorial. Para facilitar a compreensão do processo de construção deste pacto político, dividimos a sua abordagem em três momentos.

No primeiro momento, o programa compreende o município como o próprio território. Assim sendo, centralizamos nossa abordagem em um estudo de caso da realidade de São Paulo do Potengi/RN, onde analisamos as articulações políticas estabelecidas dentro do principal mecanismo de gestão do PRONAF Infra-estrutura, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Apontamos também os limites e avanços do pacto político, considerando o caráter municipal da gestão do programa.

No segundo momento, a compreensão do território, pelo programa, passa a ser atribuída à idéia de região. Neste caso, abordamos como se deu a formação do Território da Borborema, considerando suas discrepâncias com as relações já existentes entre os atores sociais e políticos.

No terceiro momento, tratamos do questionamento político da formação do Território da Borborema, ocasião em que foi criada a CIAT (Comissão de Implantação das Ações do Território da Borborema), espaço de discussão onde foi vivenciada uma renegociação das ações e constituição do território. Neste ponto, destacamos os papéis que passaram a ser definidos para os atores envolvidos no processo, especialmente no que se refere às novas atribuições dos CMDRSs, no qual o CMDRS de São Paulo do Potengi participa como articulador dos demais conselhos, bem como, identificamos alguns dos limites e avanços de articulação do pacto político.

No subtópico 4.1, apontamos os fundamentos conceituais do programa, desde sua criação até 2003, bem como, as características de seu mecanismo de gestão, o CMDR de São Paulo do Potengi/RN. No item 4.1.1, ressaltamos as entrevistas realizadas com os atores políticos e sociais locais, integrantes do Conselho. No item 4.1.2, elucidamos alguns elementos presentes nas falas dos entrevistados e apontamos os resultados do pacto político, no que chamamos de primeiro momento de atuação do PRONAF Infra-estrutura.

No subtópico 4.2, abordamos o segundo momento de atuação do programa, quando a idéia de território passa a ser atribuída à idéia de região. Aí apontamos as mudanças ocorridas nas diretrizes do programa, a partir de meados de 2003. No item 4.2.1, evidenciamos as falas dos entrevistados integrantes do CMDRS de São Paulo do Potengi, no que se refere à formação do território da Borborema. No item 4.2.2, analisamos alguns elementos oriundos das entrevistas e apresentamos o saldo político da articulação do pacto territorial, no que diz respeito ao segundo momento de atuação do programa.

No subtópico 4.3, abordamos o terceiro momento político do PRONAF Infra-estrutura, quando a formação do território da Borborema passa a ser questionada e renegociada, a partir de 2004. Assim, tratamos das redefinições realizadas pelo MDA, no que

tange a gestão das políticas públicas no campo. No item 4.3.1, enfocamos as falas dos entrevistados e, no item 4.3.2, analisamos alguns elementos extraídos das entrevistas elucidadas no item anterior e apontamos os avanços e limitações da articulação do pacto territorial, neste terceiro momento de atuação dos CMDRSs. É válido ressaltar que, os itens 4.1.2, 4.2.2 e 4.3.2 esclarecem as falas dos entrevistados, no que se refere aos três respectivos momentos de atuação dos CMDRSs. Este recurso metodológico foi inspirado pelo trabalho de Teresa Sales, **Agrestes, Agrestes** (1982).

4.1 O PRONAF INFRA-ESTRUTURA NOS LIMITES DA GESTÃO MUNICIPAL

O PRONAF Infra-Estrutura foi marcado, desde o início de sua atuação até 2003, por um modelo de gestão que tentou articular os interesses dos diversos atores políticos envolvidos nas realidades municipais. O novo tipo de gestão buscou aprofundar as relações entre governantes e governados, através de um canal de participação deliberativo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR. Tal canal teve um caráter inicial estritamente municipal, configurando-se num mecanismo de gestão, exclusivo dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

As diretrizes do PRONAF definiram os Conselhos como órgãos deliberativos, tendo como principal atribuição elaborar e aprovar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Os CMDRs surgiram da necessidade de

formular políticas públicas baseadas nas demandas concretas dos agricultores familiares, que passam a fazer parte dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs). A existência de um PMDR é condição necessária para que os municípios pleiteiem financiamento, na modalidade do PRONAF Infra-estrutura e Serviços, junto ao Conselho Executivo Nacional do PRONAF (FUNDAÇÃO..., 2000, p. 20).

Entre as atribuições específicas desses Conselhos, até 2003, destacam-se: estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento rural, nortear ações, canalizando recursos e orientando a atuação das entidades públicas e privadas que existem no município; compatibilizar as propostas dos agricultores familiares com as demais prioridades municipais; definir linhas básicas de ação dos PMDRs (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural); definir o papel dos diferentes atores na sua execução; enviá-los aos Conselhos Estaduais do PRONAF;

analisar sua viabilidade técnica e financeira e o grau de representatividade das necessidades e prioridades dos agricultores familiares; elaborar e encaminhar aos Conselhos Estaduais, pareceres e relatórios sobre a sua execução físico-financeira; negociar as contrapartidas dos agricultores familiares, das prefeituras municipais, dos estados e dos demais parceiros envolvidos na sua execução; atuar junto aos agentes financeiros locais, visando a solucionar eventuais dificuldades relacionadas à concessão de financiamentos para os agricultores familiares (FUNDAÇÃO..., 2000). O PRONAF, ao criar os CMDRs, possibilitou a participação dos diversos setores das comunidades municipais nas decisões sobre os rumos do desenvolvimento rural local. O programa, a partir deste formato de gestão, tinha o objetivo de promover o envolvimento concreto das comunidades rurais na definição de políticas que visassem atender às expectativas básicas da população. A estrutura dos CMDRs pressupôs a convivência ativa e igualitária dos atores políticos envolvidos na formulação e deliberação de políticas públicas; contudo, nem todos os atores apresentaram a mesma capacidade de articular seus interesses na sociedade já que sua atuação dependia de sua trajetória e mobilização política. Nesse sentido, a participação nesses fóruns deliberativos passou a enfrentar diversos obstáculos. Acompanhando o trabalho e as discussões de membros dos CMDRs no Sul do país, Abramovay apontou alguns dos principais obstáculos impostos ao modelo de gestão compartilhada articulado nos conselhos:

Falta de confiança dos agricultores na sua própria capacidade; dependência dos membros da comissão com relação ao prefeito; sentimento do prefeito de que a comissão é um adversário ao seu próprio poder; ingerência político-partidária na vida das comissões; falta de preparo dos técnicos; baixa participação da sociedade civil nas comissões e baixa informação de seus membros (ABRAMOVAY, 2000, p. 100).

Esses são apenas alguns dos limites impostos à participação nesses espaços deliberativos. Embora, o PRONAF tenha desempenhado um papel protagônico no desenvolvimento local e conte com mecanismos de funcionamento que estão pautados na parceria entre o poder público e as entidades representativas do movimento sindical, o sucesso desse novo modelo de gestão sempre dependeu de uma série de fatores que estão relacionados com a dinâmica da relação entre governo e sociedade.

São Paulo do Potengi¹¹ foi um dos seis primeiros municípios norte-riograndenses a participar do PRONAF Infra-Estrutura. O poder executivo, através de um projeto de lei

¹¹ São Paulo do Potengi situa-se na zona agreste do Rio Grande do Norte, ocupando uma área total de 221,7Km², distando 70 Km de Natal. Atualmente limita-se com os municípios de: Santa Maria, São Pedro, Senador Elói de

aprovado na Câmara Municipal em 07/10/1997, decretou a criação do CMDR local, nomeando e dando posse aos seus componentes em 30/10/1997.

Ao CMDR cabia assessorar o poder executivo municipal, no que se refere às seguintes atribuições: participar da definição de políticas públicas para o desenvolvimento rural, produção alimentar e defesa do meio ambiente; unir esforços, integrar recursos e ações em vistas de objetivos comuns; participar da elaboração da fiscalização dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, dos Planos Anuais de Trabalho e realizar estudos e discussões sobre as questões ambientais. Tais atribuições definiam o CMDR como órgão deliberativo, incumbido de elaborar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

A lei municipal nº 380/97, no artigo 2º, destaca que a composição do CMDR (ver tabela abaixo) devia ter, no mínimo, 50% dos representantes do setor de produção agropecuária, constituído por produtores, trabalhadores rurais, agricultores familiares e outros segmentos desse setor, sendo os mesmos escolhidos pelas entidades a que pertencem, e os outros 50% escolhidos pelo poder público e a sociedade civil. A primeira composição do CMDR, de 1997 até 2001, foi assim definida:

Souza, Lagoa de Velhos, Barcelona e Riachuelo, compondo a subzona do Potengi. Possui uma população de 13.822 habitantes, sendo 28% rural (3.923) e 72% urbana (9.899). A principal vegetação do município é a caatinga, com predominância de espécies como a Jurema, angico, aroeira, catingueira e mororó. O município é banhado pelo Rio Potengi com os seus afluentes, que correm na direção oeste-leste, onde foi construída a barragem Campo Grande para armazenamento de água, controle de enchentes e perenização do rio. Contudo, um dos problemas mais sérios enfrentados pela comunidade, consiste na falta de acesso a água de boa qualidade, apesar do problema ter sido amenizado em algumas localidades, com a construção da adutora Monsenhor Expedito. A agricultura familiar é a principal modalidade econômica do município. Destaca-se em sua produção o plantio do feijão, milho e a criação de aves, gado e suínos. Os estabelecimentos rurais no município estão distribuídos em 18.844 ha, 91% são considerados de agricultura familiar e apenas 7,7% de agricultura patronal. Contudo, a produção familiar dispõe apenas de 46% da área destinada à agricultura. Predomina em São Paulo do Potengi um grande número de estabelecimentos com até 5 ha, o que corresponde a uma média de 1,9 ha por unidade de agricultura familiar. Dentre os problemas enfrentados pela agricultura familiar no município, podemos destacar, a concentração de terra, a falta de infra-estrutura, as limitações dos serviços básicos e os problemas de assistência técnica. Os agricultores familiares estão representados no CMDR pelas associações comunitárias e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais que conta com mais de 2.900 associados. (Dados do Censo Demográfico do IBGE - 2000; Censo Agropecuário do IBGE - 2000 e Dados do INCRA/FAO - 2000).

Composição do CMDR de São Paulo do Potengi

Representantes do setor de produção agropecuária	Representantes do poder público	Representantes da sociedade civil
50%	50%	
<ul style="list-style-type: none"> • Representantes de associações comunitárias • Sindicato de Trabalhadores Rurais 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Agricultura • Secretaria Municipal de Assist. Social • EMATER • Câmara Municipal • DLIS 	<ul style="list-style-type: none"> • Igreja Católica
06 membros	05 membros	01 membro

No que se refere à forma de indicação dos conselheiros, a Lei Municipal 380/97 esclarece que as entidades escolhem ou elegem seus representantes, indicando-os por escrito para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzido por iguais períodos sucessivos. O prefeito nomeava os conselheiros através de decreto. A mesma lei declara que o CMDR devia ter uma diretoria constituída por um presidente, um secretário executivo e um vice-presidente. A presidência do conselho deveria ser exercida pelo Secretário Municipal de Agricultura e os conselheiros elegeriam o vice-presidente e o secretário executivo, para o exercício destas funções. No caso do representante da Igreja, a indicação deveria ser feita diretamente pelo pároco local e o representante do sindicato seria escolhido pela diretoria do STR. Quanto às indicações dos representantes das associações, estas seriam feitas em assembléias, por meio de votações.

Embora as normas legais tenham inserido a sociedade na construção de políticas sociais, o CMDR enfrentou vários problemas, assim como ocorreu com a grande maioria dos conselhos gestores no país. O próximo item destaca as percepções dos quatro principais segmentos representados no CMDR de São Paulo do Potengi, no período de 1997 a 2003.

4.1.1 Os atores políticos e sociais

O Sindicalista Rural¹²

O problema que enfrentamos no CMDR é que a Igreja [Católica] não vota mais com o trabalhador. O nome da Igreja vota com o prefeito, porque assume um cargo lá na prefeitura. É coordenador de esportes. Também tem duas associações que dão trabalho, vez por outra a prefeitura consegue manipular. É um pessoal que precisa ser renovado, precisamos substituir e colocar gente com uma visão mais atual. Eles não acompanham o ritmo e não compreendem a importância da discussão. ... O problema é que também nunca tem prazo para discussão, tudo tem que ser feito em cima da hora para o recurso ser liberado. Mesmo assim, exigimos um calendário de reuniões, porque sempre o pessoal da prefeitura chegava com tudo pronto só pra gente assinar. Apesar de que nunca caímos nessa. Mas a gente terminava tendo que bater na mesa para ser ouvido. No início, o presidente do CMDR queria agir sozinho, mas viu que não era possível e começou a agir diferente. Era difícil demais chegar a um consenso, às vezes eles queriam que os recursos fossem para obras na zona urbana, coisa que não tava ligada com o objetivo do programa. E aí entramos num impasse, a ponto dele [o secretário de agricultura, presidente do conselho] dizer que lavava as mãos para o que queríamos fazer. Então, arregaçamos as mangas e fizemos. O Sindicato procurou assessoria e fez o PT [Plano Anual de Trabalho], eles resistiram, mas se não concordassem perderíamos os recursos. Aí viram que se não colaborassem iríamos fazer mesmo assim. Então as coisas começaram a melhorar. Também descobrimos outra arma, a denúncia. Qualquer coisa a gente ameaçava denunciar. Foi nessa dificuldade que caminhamos. Mas agora eles se sentam e negociam. Aprenderam que não adianta vir com idéias fechadas, temos que chegar a um meio termo, senão a coisa emperra. Aprendemos isso errando muito e tendo muita dor de cabeça. O que mais lamentamos é a perda do apoio da Igreja. Na época que Monsenhor [Expedito] era vivo isso não acontecia. O povo ouvia Monsenhor e ele se identificava com o povo. Ele contagiava os jovens com as idéias que tinha e mobilizava mesmo. Só que a Igreja hoje é muito mais governo que sociedade. (ALVES, 2003).

O Representante do Governo Municipal¹³

Desde 1978 atuo junto ao poder público em São Paulo do Potengi. ... A agricultura familiar é a base [econômica] do município. Nos anos 70, a força era o algodão. Eram fazendeiros, mas as famílias tomavam conta. Depois, com os programas do governo [Federal], em 1996, melhorou a qualidade de vida dos pequenos produtores. Os programas [federais], principalmente o PRONAF Infra-estrutura, trouxeram energia e água para que o trabalhador permanecesse no campo. O CMDR sempre foi muito atuante, teve uma participação muito forte do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Conseguimos comprar equipamentos, construir a feira de exposição de caprinos e várias ramificações de adutoras. São Paulo do Potengi é uma cidade pólo, até por uma questão cultural. A Igreja, na figura de Monsenhor Expedito, trazia juizes, professores, dentistas, farmacêuticos de fora e eles vinham se fixar. A Igreja Católica doou terras para construir o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, para a construção do Centro Social, da maternidade e da escola. Monsenhor era uma figura de respeito e bem articulado. Contribuiu muito para a qualidade de vida da população.

O CMDR teve facilidade de articular muitas associações, porque o Sindicato é uma liderança muito forte, dos trabalhadores, aqui. A maioria dos sindicalistas vem dos movimentos de base da Igreja Católica e compartilham dos mesmos pensamentos. É claro que nas discussões do conselho tiveram muitos conflitos, mas no final das contas sempre chegamos a um consenso. São Paulo do Potengi sempre teve uma mobilização social destacada. Fomos um dos seis primeiros municípios do RN a criar um CMDR. (LOPES, 2005).

O Trabalhador Rural¹⁴

A gente participa por causa que tem que tá informado das coisa, mas é muito difícil. Chega aquele povo, com um monte de coisa nova, que a gente fica meio perdido, depois vai pegando o jeito. Logo no começo o pessoal da Associação [para o Desenvolvimento Rural e

¹² Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Paulo do Potengi em 2003.

¹³ Assessor político do prefeito de São Paulo do Potengi em 2003.

¹⁴ Presidente da Associação para o Desenvolvimento Rural e Comunitário do Cabaço (São Paulo do Potengi/RN).

Comunitário do Cabaço] ficou tudo desconfiado com o conselho [CMDR]. É que todo mundo já tá cheio de tanta promessa e nada de melhora. Mas o Sindicato [STR] é de confiança. Esse pessoal tá sempre fazendo reunião e informa a gente de tudo. No PRONAF mesmo ninguém acreditava, mas quando chegou o sindicato e explicou o que era e quando começou as obra, aí foi mudando. Muita gente ainda não acredita, mas as associação discute e ver algumas melhora, pouca, mas tem. Se você perguntar o que é o PRONAF pra essa gente, ninguém sabe dizer, mas se perguntar o que é o programa da água, da energia e da vaca, todo mundo sabe ... A Igreja [Católica] mudou muito, Na época de Monsenhor Expedito, ele fazia reunião com a gente, dizia que era importante participar e ele era muito respeitado. Hoje a Igreja, a gente sabe que se uniu com a prefeitura. Só aprova o que a prefeitura diz. Assim fica difícil. Antes a Igreja dava cursos pra gente, hoje as capacitação quem faz é o sindicato (MOURA, 2003).

O Representante da Igreja Católica¹⁵

No Conselho temos alguns problemas. Os trabalhadores não estão qualificados para participar. Geralmente não entendem o que está sendo discutido, acham que é só para prejudicar o povo. O STR é quem toma a frente e entra sempre no embate com a prefeitura. Eles ficam criticando a posição da Igreja, dizem que só votamos com a prefeitura. Mas a prefeitura traz propostas interessantes e importantes para o município. Nós queremos o melhor para o município, o que não quer dizer que o melhor seja a vontade do Sindicato. Eles [o Sindicato] ficam sempre comparando hoje, com os tempos em que Monsenhor era vivo. As coisas mudaram, continuamos apoiando o povo, mas de forma diferente. Oferecemos cursos de costura, artesanato, uma série de coisas. Monsenhor tinha um jeito de ser que só ele mesmo conseguia. Ele era carismático e isso não é todo mundo que consegue. (SANTOS, 2003).

4.1.2 O saldo político da gestão compartilhada do PRONAF Infra-estrutura: o CMDR de São Paulo do Potengi (1997-2003)

Nos anos 90, com a criação de uma série de conselhos temáticos, foram abertos espaços para o diálogo entre o poder público e a sociedade. No entanto, tais espaços

¹⁵ Representante da igreja católica no CMDR de São Paulo do Potengi/RN, indicado pelo pároco local.

mostraram-se restritos pelos limites da gestão municipal. Embora o PRONAF Infra-estrutura centralize seu arcabouço teórico, desde sua concepção, na idéia de desenvolvimento e pacto territorial, ele toma inicialmente, o município como unidade de desenvolvimento. Sua atuação, nesses termos, sobretudo a partir do seu mecanismo de gestão (o CMDR), reflete, em parte, a dinâmica das relações locais já existentes e, em parte, intensifica alguns conflitos e consensos. Ao adotar o município como lócus de investimento e desenvolvimento, o programa não considerou suas relações extralocais, contribuindo para um isolacionismo municipal, centrado basicamente no repasse de recursos governamentais. Apesar de o governo municipal ter passado a dialogar com a sociedade no que diz respeito à elaboração e execução de projetos para o campo, este passou a enfrentar uma série de limitações na construção dessa relação.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à **mobilização dos atores em torno de uma idéia guia**, observamos que não houve um aprofundamento das discussões coletivas. Embora os CMDRs tenham favorecido à veiculação de demandas sociais não acolhidas pelos canais tradicionais da vida política, seus elementos de atuação Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) e Planos Anuais de Trabalho (PTs) tornaram-se burocratizantes e ineficientes para a caracterização de um modelo de gestão participativa, visto que seu incentivo esteve centrado basicamente no cumprimento de exigências para o repasse de recursos federais.

O apoio dos atores políticos e sociais municipais, no que concerne à elaboração e execução de projetos, foi, em parte comprometido pela inexperiência participativa dos trabalhadores rurais em canais deliberativos, e em parte pela atitude centralizadora do poder público municipal, o qual não facilitou o repasse de informações necessárias à gestão do programa no município.

No Brasil, historicamente na nossa cultura política, vivenciamos um processo de centralização do poder decisório que é refletido no descompasso entre a abertura para o diálogo e a monopolização das informações por parte do poder público. Evidencia-se neste caso, um nítido desequilíbrio entre o diálogo (participação) e a liderança dos governos municipais. Estes tendem a se comportar como mais um dos interesses envolvidos nos processos políticos e, no caso do PRONAF Infra- estrutura, não contaram com orientações concretas por parte do programa, para atuarem como articuladores de um pacto mais amplo com a sociedade. O Programa, bem como as demais políticas públicas criadas nos anos 90, surgem com o objetivo principal de favorecer a construção de novas práticas e valores capazes de substituir a tradição política centralizadora. No entanto, conforme já ressaltado

neste trabalho, a descentralização político-administrativa foi evidenciada como a estratégia imediatamente oposta à tradição centralizadora no país, sendo a necessidade de uma coordenação das relações em torno das políticas públicas, totalmente desconsiderada, repercutindo, tal visão, em uma indefinição dos papéis dos governos municipal, estadual e federal junto aos programas, o que resultou na fragilização da proposta de construção de um pacto territorial. O governo federal não forneceu as diretrizes necessárias à atuação dos governos municipais e estaduais, de modo que estes últimos passaram a ser encarados, na prática, como meros canais burocráticos de aprovação de projetos e realização de denúncias. Ao passo que, o poder público, passou a medir forças com os outros atores envolvidos no pacto político do PRONAF Infra-estrutura; uma série de entraves foram criados dificultando a promoção de consensos.

Os maiores embates nas discussões políticas no CMDR de São Paulo do Potengi se deram entre a prefeitura e o STR local. As divergências giravam em torno das prioridades para investimentos e dos montantes destinados a cada obra. Diante de impasses e da falta de colaboração entre as partes, optava-se pelos serviços de uma empresa de assessoria para a elaboração de projetos como os PMDRs, o que empobrecia ainda mais a articulação política e o diálogo entre o governo e a sociedade. Os PMDRs refletiam muito mais listas reivindicativas, do que o resultado de uma reflexão sobre as questões do campo. Os investimentos municipais ficaram reduzidos às construções de ramificações da adutora Monsenhor Expedito e à ampliação da rede de energia elétrica. Discussões pertinentes às cadeias produtivas, redes de comercialização, qualificação dos trabalhadores rurais para participação e analfabetismo, estiveram ausentes da agenda de debates do Conselho. Segundo Abramavay (2002), não se pode pensar em desenvolvimento territorial sem considerar tais elementos.

Os prazos estabelecidos para a elaboração dos projetos também contribuíram para o caráter burocratizante da atuação do Conselho. Eles, sempre estabelecidos em caráter emergencial, não favoreceram ao debate político em torno das propostas de desenvolvimento e findaram servindo de justificativa para o poder público impor suas idéias, ou recorrer a assessorias externas para a elaboração dos PMDRs. Como resultado, estes mecanismos de participação tornaram-se instrumentos burocráticos para a aquisição de recursos federais.

Apesar de faltar ao CMDR referências ou diretrizes objetivas para a atuação dos atores políticos envolvidos no formato de gestão compartilhada do PRONAF Infra-estrutura, a sociedade civil tem vivenciado, em São Paulo do Potengi, um processo de aprendizado da

participação. E este resultado tem sido atribuído, em grande parte, à capacidade articuladora do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, parceiro privilegiado dentro do programa.

As características de atuação política apresentadas por esse tipo de organização social foram construídas nos anos 70 e 80, com base em uma ideologia que se encontrava intrinsecamente ligada à vida particular de cada um. A militância era

[...] Inflamada pela paixão: paixão pela política [...] que levava ao engajamento em causas coletivas que exigiam grande disponibilidade de tempo, um quase total despojamento dos desejos e vontades pessoais e uma entrega quase completa às causas que eram definidas e estruturadas para os movimentos (GOHN, 1997, p. 340).

Em São Paulo do Potengi, a formação e a organização desse tipo de militante acima descrito, contaram com a importante contribuição da igreja católica, conforme ocorreu enormemente no país. Seu trabalho social, desenvolvido no município, marcou a conscientização política e a organização dos trabalhadores rurais e dos jovens. Sua atuação, encabeçada por Monsenhor Expedito, resultou num trabalho de motivação da comunidade local, o qual foi refletido em diversas conquistas sociais. “A própria igreja era utilizada para reuniões, a fim de que o povo pudesse ser despertado para aquele tipo de realidade e se tornasse capaz de construir, com sua união e participação, o progresso tão sonhado por todos” (AZEVEDO, 2000, p. 43).

A Igreja Católica contribuiu diretamente para a conquista e a criação das principais instituições sociais, em São Paulo do Potengi, e para a realização da grande maioria dos eventos sociais locais, no período. Todo esse trabalho que fora desenvolvido naqueles anos, passou a se chamar de “pastoral social” ou “experiência de São Paulo do Potengi” (AZEVEDO, 2000, p. 45).

Em 1960, foi criado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) do município. Além de doar a sede do Sindicato, a instituição, na figura de Monsenhor Expedito, realizou uma campanha de esclarecimentos e defesa da criação do STR, contrariando os grupos de interesses locais que se opunham à proposta. A instituição católica, através dos seus canais de assessoria política e jurídica, além de sua ação pastoral, contribuiu para o processo de conscientização e mobilização dos trabalhadores rurais, além de mostrar-se como um canal de denúncia e defesa dos injustiçados do campo.

Cardoso (1987), chama a atenção para a necessidade de considerarmos a importância dos apoios externos aos movimentos sociais, para compreendermos os fluxos e refluxos de

suas ações. Segundo a autora, devemos observar a importância do apoio de instituições como a Igreja Católica, para a compreensão da dinâmica funcional dos movimentos.

De acordo com a teoria da Mobilização de Recursos (OLSON, 1965; MCCARTHY; ZALD, 1973). nas democracias que não apresentam condições que garantam efetivamente a prática participativa, os grupos mais fracos precisam criar novas estratégias que lhes dêem alguma alavancagem política. Esse modelo de análise tenta explicar a ação coletiva a partir de princípios que envolvem a busca racional de interesses coletivos e a existência de conflitos de interesses dentro dos espaços institucionais. Um dos seus principais fundamentos consiste em apontar as mudanças nos recursos, organização e oportunidades, como pressupostos da ação coletiva. De modo que o sucesso ou fracasso da ação coletiva, seriam evidenciados pelo reconhecimento ou não de um grupo, como ator político, pelo aumento ou diminuição de seus benefícios materiais. De acordo com a teoria da Mobilização de Recursos, os movimentos sociais necessitam de recursos para manterem sua atuação; estes seriam obtidos por simpatizantes do movimento, ou seja, os movimentos sociais precisam de uma elite externa que os apóie. Para obterem sucesso em sua forma de participação, os movimentos também precisam ter algum grau de organização e interagir com o meio externo. A interação entre movimentos sociais e o ambiente onde se inserem (aliados e oponentes) é importante porque leva em conta o efeito de grupos externos sobre os movimentos sociais. Segundo McAdam (1982), as oportunidades e os recursos necessários à atuação dos movimentos sociais, em grande medida, são estruturados por grupos externos ao movimento. A teoria da Mobilização de Recursos é uma importante ferramenta teórica para analisarmos como os movimentos relacionam-se diretamente com o sistema político, ou seja, como os movimentos sociais se engajam nas arenas formais da política institucionalizada e tentam influenciar nas políticas públicas.

Nos anos 70, a igreja católica contribuiu para a elucidação de novos questionamentos da realidade social, através das Comissões Eclesiais de Base e das Pastorais da Terra. A partir do seu Serviço de Assistência Rural, assumiu um novo papel em relação às questões do campo e, na medida em que assumiu a radicalidade da luta pela terra, acabou se tornando um ator político importante no mundo rural do país.

No início dos anos 80, no país, como um todo, a instituição definiu, como novas prioridades, questões como terra e sindicato, trabalho e educação política. Ela assumiu a missão de difundir a conscientização política às camadas mais pobres da sociedade, incentivando opções político-partidárias concretas e possibilitando a organização dos trabalhadores rurais. Também incentivou e apoiou os trabalhadores na sua luta pelo acesso e

permanência na terra e por melhores condições de vida. Através de cursos e discursos em prol da causa dos mais pobres, em São Paulo do Potengi, Monsenhor Expedito incentivava os trabalhadores a lutarem por seus direitos sociais.

Ao contrário dos anos 80, quando a igreja assume a direção dos movimentos ao tentar dar uma nova direção aos conflitos no campo, nos anos 90, a instituição tenta desenvolver um trabalho de assessoria, com um caráter mais formativo. Essa seria uma função mais adaptada a um momento político diferenciado, marcado pela vigência de mecanismos democráticos de explicitação dos conflitos, assim como de maior organização no campo do trabalho. Como ator e agente expressivo nos anos 70 e 80, junto aos movimentos populares, ao rever suas doutrinas e práticas sociais, a instituição católica alterou substancialmente os rumos e as diretrizes de suas ações, no que se refere à participação popular na política do país, o que não quer dizer que a igreja tenha deixado de apoiar a participação social, mas o caráter desse apoio mudou. A própria Teologia da Libertação deixou de ser uma política para ser uma linha de resistência dentro da igreja (GOHN, 1997). Embora nos anos 90, ela tenha mudado suas diretrizes, Monsenhor Expedito encabeçou, nesse período, uma luta em defesa da construção de adutoras no semi-árido nordestino, em especial no Rio Grande do Norte. No discurso de inauguração da adutora que leva seu nome, ele destacou que manteria sua luta pelos pobres, com base nas diretrizes da Teologia da Libertação (AZEVEDO, 2000).

Com a morte de Monsenhor Expedito em 2002, a igreja adotou um novo posicionamento frente à questão da participação social. Na realidade, ela passou a seguir diretrizes que já tinham sido estabelecidas desde os anos 90 para a sua atuação social, diante de um novo contexto de abertura política. Neste novo cenário, não há espaço para a simples reivindicação coletiva. Mas, os movimentos sociais se encontram diante da necessidade de gerar o novo.

Gohn chama a atenção para o fato de que “a militância passou a ser mais seletiva e qualitativa. A militância quantitativa – que dava visibilidade aos movimentos nas ruas, na mídia, etc. – reduziu-se consideravelmente ou simplesmente desapareceu” (1997, p. 340).

No novo contexto político, de maior abertura democrática, a participação popular deve mostrar-se mais qualitativa do que quantitativa. O próprio cenário político atual exige este novo tipo de participação. Em São Paulo do Potengi, as lideranças locais têm optado pela renovação do quadro de militantes, conforme o representante do sindicato no CMDR explica:

O sindicato tem o alvo de renovar a participação no conselho, porque os mais idosos não estão conseguindo acompanhar a dinâmica e outros têm vínculos com políticos. Estes estão mais acomodados. Mas, estamos incentivando uma turma nova a participar, com outro fôlego, o problema é que poucos se identificam com a causa dos trabalhadores. (ALVES, 2003).

As mudanças ocorridas no cenário político, em termos de correlação de forças políticas, atores e interlocutores privilegiados nos fóruns de discussões e agendas das políticas públicas, indicam que os movimentos entraram numa crise, não apenas de mobilização, mas de estruturação, objetivos e capacidade de intervir na esfera pública.

Alguns autores, como Melucci (1994) e Arato (1994), questionam a capacidade dos movimentos sociais de gerar o novo. Baierle (1994) afirma que os movimentos precisam se adequar à nova institucionalidade democrática. Os movimentos precisam assumir um papel mais propositivo, o que exige uma mudança radical na sua ação política, para a qual muitos deles não estão dispostos ou não conseguem fazê-lo.

As novas responsabilidades que os movimentos sociais precisam assumir dentro dos espaços de deliberação findam por expor algumas de suas limitações quanto à qualificação da participação. Hoje, estes movimentos tornam-se mais visíveis devido a sua capacidade propositiva no processo deliberativo, do que devido à quantidade de militantes que conseguem agregar em manifestos políticos de rua. Atualmente, os mandatários também são responsáveis pela formulação das políticas públicas que necessitam. Diante das novas exigências pertinentes à participação social, os movimentos precisam priorizar a qualificação da participação de seus militantes. Precisam ter um melhor conhecimento da sua realidade para participar do processo de formulação de políticas públicas; precisam estar atualizados com as mudanças institucionais e também se vêem diante da responsabilidade de fiscalizar as decisões tomadas nos espaços de deliberação. Os entrevistados, representantes do CMDR em São Paulo do Potengi, indicaram a falta de qualificação da participação dos trabalhadores, no município, como um dos seus maiores problemas no processo deliberativo. Segundo o representante do sindicato: “poucos estão preparados para formular projetos, fazer diagnósticos e fiscalizar a implementação das propostas. Isso requer muito mais tempo, muito mais dedicação e preparo dos trabalhadores” (ALVES, 2003).

A inexperiência da sociedade civil quanto a esse novo tipo de atuação, quando somada aos conflitos e disputas com o poder público, torna nítida a fragilidade de atuação dos trabalhadores quanto às suas atribuições no CMDR. O Sindicato, por sua vez, destaca-se como uma força de articulação e ao mesmo tempo parceria que dá credibilidade e legitimidade ao PRONAF Infra-estrutura. Ao mesmo tempo, ao tentar suprir uma limitação na

atuação dos trabalhadores junto ao CMDR, finda por contribuir para a acomodação das associações de trabalhadores quanto à sua qualificação. A saída termina sendo a busca por assessorias externas à realidade local que contribuem, ainda mais, para a burocratização do processo de participação.

Segundo Kowarick e Singer (1993), os setores populares organizados da sociedade representam uma parcela muito pequena da população, estando, ainda, eivados de contradições internas e sendo incapazes devido ao seu corporativismo atávico de atingirem um nível de ação voltado para a sociedade como um todo, com soluções objetivas e ágeis sobre os problemas diagnosticados.

De acordo com Andrade (2000), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais tem um papel diferenciado dentro do PRONAF Infra-estrutura, visto que assumiu a **paternidade** do programa, por participar, desde sua concepção, até a definição de estratégias de articulação dos trabalhadores rurais. Essa condição de parceiro privilegiado no programa facilita o acesso dos trabalhadores às políticas públicas. No entanto, de acordo com Costa (2005), isso não oculta o descompromisso da maioria dos filiados com a entidade [...], a predominância de um certo "presidencialismo" na gestão[...] (COSTA, 2005, p. 182).

Embora o PRONAF Infra-estrutura seja conhecido em São Paulo do Potengi por algumas demandas conquistadas (água e energia) e pela respeitabilidade do STR local, isso evidencia, segundo Abramovay (et al, 2005), um caráter setorialista do programa. Por um lado, o STR contribui para o reconhecimento do programa, mas, por outro se encontra intrinsecamente preso aos repasses de recursos, tornando-se limitado quanto à estrutura do programa, mostrando-se incapaz de articular um pacto mais amplo, mesmo em âmbito municipal. Apesar da dinâmica de participação e da mobilização estarem sendo impulsionadas, estas se dão apenas nos limites das exigências dos repasses de recursos do governo, sem maiores impactos ou contribuições para a articulação de um pacto territorial. Apesar de representar parte decisiva na gestão do PRONAF Infra-estrutura, o movimento sindical ainda enfrenta os limites de uma cultura reivindicativa que não permite avançar mais objetivamente para a implantação de inovações organizacionais significativas no processo produtivo do campo. De acordo com Abramovay (et al, 2005), o movimento sindical apresenta um caráter eminentemente reivindicativo e centraliza-se basicamente na obtenção de políticas públicas. Tal relação tende a tornar-se burocratizante, na medida em que limita-se aos procedimentos burocráticos de repasses do governo federal. Além do monopólio das informações por parte dos governos municipais, as políticas de enfoque territorial ainda precisam superar as armadilhas intrínsecas ao próprio formato como são estabelecidas as suas

parcerias. Embora o PRONAF Infra-estrutura tenha construído uma entidade gerenciadora entre os protagonistas do pacto político (Igreja, Poder Público, Trabalhadores Rurais, STR), este deixou de fora uma série de interesses emergentes no campo que ganham cada vez mais relevância (atividades não agrícolas, redes de comercialização e cooperação, entre outras). A priorização de parcerias, como a estabelecida com os STRs, implica no risco de limitar os resultados do programa a uma ação em que o governo federal e os STRs se fortalecem mutuamente, deixando-se de visualizar e se preocupar com novas iniciativas de desenvolvimento para o campo e a construção de resultados concretos no que se refere à geração de emprego e renda.

4.2 A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

O PRONAF, assim como a diversidade de políticas públicas implantadas nos anos 90, tomou o município como unidade de investimento e desenvolvimento. No entanto, o programa, desde sua criação, traz em seu arcabouço teórico o enfoque territorial como foco de desenvolvimento. Diante das limitações¹⁶ apresentadas por estas políticas, oriundas do seu enfoque na gestão municipal, o governo federal passou a impulsionar um processo de institucionalização do território enquanto unidade de investimentos públicos.

Embora os conselhos gestores tenham se configurado como mecanismos de aprendizado de participação, seus resultados, de acordo com Abramovay (et al, 2005), não contribuíram significativamente para mudanças na capacidade de geração de emprego e renda e a criação de iniciativas inovadoras de desenvolvimento. A partir da identificação de tais limitações, surgiu a proposta de articulação de uma rede de conselhos voltada à mobilização das forças sociais camponesas e o incentivo à formação de consórcios intermunicipais para a elaboração de projetos territoriais.

A noção de território, construída desde a concepção do PRONAF, passou a receber maior evidência:

[...] O território, mais que uma simples base física para as relações entre os indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento

¹⁶ Ver Abramovay, R (2005).

econômico (ABRAMOVAY, 2000, apud MATTEI; REBESCHINI, 2000, p. 13).

Embora essa noção de território possa tomar um município ou uma região geográfica como unidade de desenvolvimento, sua compreensão teórica pressupõe a consideração das relações sociais, políticas, culturais e institucionais existentes no território entre os entes associados, devendo tais características elucidar uma certa unidade ou coesão política. Deste modo, o espaço seria delimitado por relações de poder, correspondendo ao âmbito da convivência, das relações internas e externas.

Em 2003, ao tentar incentivar a criação de territórios rurais, o PRONAF Infra-estrutura, na grande maioria dos casos, tomou as microrregiões geográficas como unidade de desenvolvimento, não correspondendo estas necessariamente a laços de solidariedade ou a relações de poder concretamente estabelecidas. Tal aspecto implicou para o programa no risco de burocratização dos processos de construção de pactos territoriais, uma vez que estes fossem destituídos de relações de poder. Apesar dessa mudança, a compreensão da noção de território manteve-se a mesma desde a criação do programa. No entanto, a partir de 2003, passamos a observar maiores esforços do PRONAF Infra-estrutura no sentido de apoiar o desenvolvimento dos territórios rurais e fortalecer a articulação das organizações sociais territoriais.

O objetivo do programa consistiu em incentivar a criação de consórcios e associações de municípios para a viabilização de projetos territoriais de desenvolvimento, centralizados na agricultura familiar. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial responsabilizou-se pela administração dos convênios com os consórcios intermunicipais, os quais deveriam receber um parecer da Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, para somente depois ser encaminhado o convênio à Secretaria de Agricultura Familiar, juntamente com toda a documentação exigida para a criação do consórcio (parecer técnico da Secretaria Executiva Estadual do PRONAF e Ata do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável aprovando o projeto territorial).

Até 2003, foi reconhecida, pelo PRONAF Infra-estrutura, a formação de 66 territórios rurais, abrangendo um total de 936 municípios. No Rio Grande do Norte foram formados três territórios, todos correspondentes às microrregiões geográficas do estado. Inicialmente, o Território do Oeste Potiguar comportou 9 municípios; o Território do Mato Grande abrangeu 12 municípios e o Território da Borborema, objeto desse estudo, foi composto por 19 municípios: Barcelona, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Lagoa de Velhos,

Lajes Pintada, Monte da Gameleiras, Presidente Juscelino, Ruy Barbosa, Santa Cruz, São Bento do Trairí, São José do Campestre, São Paulo do Potengi, São Tomé, Senador Elói de Souza, Serra de São Bento, Sítio Novo, Tangará.

O Território da Borborema encontra-se localizado na zona homogênea do Agreste Potiguar e foi delimitado pelo PRONAF Infra-estrutura observando-se suas características de ruralidade. Sua dinâmica econômica encontra-se atrelada à produção agropecuária e a pequenos negócios não agrícolas que ocorrem no meio rural e nas cidades com menos de 10.000 habitantes.

O território apresenta uma população total de 166.085 habitantes, sendo sua população rural composta por 65.065. A densidade demográfica consiste em 33,9 hab/km² e a taxa de urbanização equivale a 60,8%.

A agricultura familiar no Território da Borborema abrange 91,5% dos estabelecimentos rurais e contempla 87% dos trabalhadores na atividade agropecuária, o que resulta em 63,7% do valor anual bruto da produção animal e vegetal. Os agricultores familiares, incluindo os assentados, consistem no público-alvo das políticas de desenvolvimento territorial para o campo.

Outro elemento que fundamentou a constituição do território da Borborema, foi o alto índice de pobreza. Indicadores, como a taxa de alfabetização (aproximadamente 60%) e a renda per capita (R\$ 82,00/mês), são apontados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário como elementos norteadores de uma política de combate à pobreza e inclusão social. Assim como no formato inicial do PRONAF Infra-Estrutura, o programa continuou centrando sua atuação em lugares que apresentassem maior ruralidade e índices elevados de pobreza. Conforme Abramovay (et al, 2005) argumenta, tais elementos são insuficientes para caracterizar um território e fundamentar uma política de desenvolvimento. Ao adotar a região do Agreste Potiguar (Território da Borborema) como unidade territorial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário levou em consideração características comuns aos municípios no que diz respeito às atividades econômicas aos índices de pobreza, no entanto não observamos no diagnóstico da região, realizado pelo Ministério, a consideração de elementos políticos e sociais que evidenciem relações de poder estabelecidas entre os municípios integrantes do Território da Borborema.

4.2.1 Os atores políticos e sociais

O Sindicalista Rural¹⁷

Desde 1997, quando foi criado o CMDR, [o PRONAF Infra-estrutura] era uma coisa muito burocrática. Mesmo quando virou CMDRS, continuou uma coisa vazia. A discussão era somente em cima de recursos e muito dificultada. Não discutíamos o que acontecia no resto do país nem no município como um todo. A coisa só começou mesmo a melhorar em 2004, pois 2003 foi um ano vazio. Trabalhamos em 2003 com recursos que sobraram do Plano de Trabalho de 2002. As mudanças do PRONAF Infra-estrutura em 2003 foram mais burocracia, o que emperrou tudo. Teve a idéia de formar os territórios, os consórcios, mas ninguém tinha clareza de nada. Ficamos como barata tonta sem saber o que fazer. A idéia veio pronta de cima pra baixo. O território [da Borborema] não tem base na realidade. Não conseguimos mobilizar, por isso nosso último projeto foi o de 2002. O território foi criado de qualquer jeito. Não havia conversa com o Sindicato [dos Trabalhadores Rurais], nem com a prefeitura. Tem municípios que foram inseridos no território, com quem São Paulo do Potengi e mais uns dez municípios não tem nenhum contato. O território ficou grande demais. Os municípios são muito distantes. São Paulo do Potengi é pólo de uns dez municípios, com esses sim temos contato direto. Eles vem para a feira, temos relações de produção com as cooperativas, formamos um Pólo Sindical, no qual o Sindicato de São Paulo do Potengi está na coordenação, São Paulo do Potengi presta serviços bancários e de saúde a esses municípios e realiza eventos que articula esses dez municípios para discutir a agricultura familiar. Já existe uma relação, não precisa inventar nada, por isso tivemos que rever essa formação do território. (ANDRADE, 2005).

O Representante do Governo Municipal¹⁸

A constituição do território da Borborema não passou por nenhuma discussão. Já vieram com tudo pronto [a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF]. Depois vieram os prejuízos para os pequenos municípios. O território ficou grande demais. Nessa, municípios como Santa Cruz, que tem um deputado federal, acaba levando vantagem. Ele tem um potencial político que São Paulo do Potengi não tem. Apenas em 2004 tiveram as

¹⁷ Atual presidente do STR de São Paulo do Potengi/RN.

¹⁸ Vice-prefeito de São Paulo do Potengi/RN no período de 2000-2004.

capacitações. 2003 foi um ano perdido, não tivemos condições de nos articular. Até tentamos, mas o território ficou grande e poucos mostraram interesse. Não tínhamos contato com muitos daqueles municípios, nem os sindicatos conseguiram se reunir. Não tinha condições para se formar uma coordenação, todo mundo estava muito solto. Não chegamos a nenhum consenso e não elaboramos projetos. Foi difícil esse momento, faltou informação e orientação. Jogaram a batata quente nas nossas mãos e a gente que se queimasse. Já em 2004 as coisas foram mais elaboradas. Tivemos uma oficina com a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF para discutir o território. A secretaria mobilizou os sindicatos, a Emater e os CMDRSs, que são as parcerias do colegiado territorial, que foi formado a partir dali. (AZEVEDO, 2005).

O Trabalhador Rural¹⁹

O Sindicato [dos Trabalhadores Rurais] foi quem informou das mudanças. Agora ia ser um território. Os município iam ter que se juntar pra pensar os projeto junto. Se não fosse o sindicato passar pra gente o que acontece, a gente nunca que ficava sabendo de nada. Mas o negócio foi feito sem consultar o povo, uns município que a gente nem conhece, não tinha condição de fazer reunião, só na cabeça deles mesmo. A gente tem o Pólo Sindical, já tem os município que faz reunião, só era ter perguntado. Quando o sindicato chama, eles vem. Pode não vir todo mundo, mas a maioria vem. Fizero as coisa da cabeça deles e deu muita confusão, não fizemo nem projeto (MOURA, 2005).

O Representante da Igreja Católica²⁰

Convidaram o Conselho para uma reunião, dizendo que era para discutir como seriam os novos projetos. Disseram que os projetos agora seriam para o território da Borborema. Já veio tudo pronto, só repassaram o que deveria ser feito. Os trabalhadores ainda enfrentavam muita dificuldade para entender como funcionavam os Planos [Anuais] de Trabalho Municipais e depois, com essa história de território, ficou todo mundo confuso. O

¹⁹ Presidente da Associação para o Desenvolvimento Rural e Comunitário do Cabaço (São Paulo do Potengi/RN).

²⁰ Representante da igreja católica no CMRS de São Paulo do Potengi, indicado pelo pároco local.

Conselho continuou se reunindo, mas para discutir os recursos do PT de 2002, pois em 2003 não fizemos projetos. Não houve discussão sobre o território, até a prefeitura foi pega de jeito. O Conselho continuou atuando como vinha, ainda tínhamos coisas pra prestar contas. O Sindicato até tentou fazer uma articulação, marcar uma reunião para discutir o território, mas essa gente tem muita dificuldade, a maioria é analfabeta, o pensamento não acompanha as mudanças. Tudo que aparece eles agem logo com desconfiança. A igreja sempre está disposta a colaborar, mas eles se isolam. A prefeitura até que apresenta propostas boas, mas eles são sempre do contra. E com as mudanças, as coisas ficaram mais difíceis (SANTOS, J.M, 2005).

4.2.2 Os limites da formação política do Território da Borborema

As falas dos entrevistados elucidaram que o MDA, ao definir o Território da Borborema, tomando como referência apenas os aspectos geográficos de ruralidade e de pobreza, desconsiderou as relações políticas estabelecidas entre os municípios, embora estas sejam de fundamental importância para a dinamização do pacto territorial. Quando os entrevistados enfatizam que o território ficou **grande demais**, estão, na realidade, argumentando que a articulação política tornou-se inviável, mediante a ausência de laços de solidariedade e de relações sociais e políticas entre vários dos municípios integrantes do território. Antes da formação do território, já havia relações políticas estabelecidas, que foram desconsideradas. São Paulo do Potengi destaca-se como município pólo de outros dez, tanto nas relações sociais, como nas política e economia. A sede regional da Emater encontra-se em São Paulo do Potengi e a coordenação do Pólo Sindical também. A relevância de tais fatores evidencia-se, justamente, na facilidade que o município detém para articular os outros dez, com os quais tem relações e, na dificuldade para articular os demais municípios inseridos no território.

As potenciais parcerias a serem estabelecidas no pacto foram enfraquecidas, quando normatizações do PRONAF Infra-estrutura impuseram articulações políticas incongruentes com a realidade. Ao invés de serem potencializadas as forças sociais já existentes, estas passaram a enfrentar mudanças burocráticas que inviabilizaram o avanço de suas atuações. Não houve um processo de divulgação transparente das novas iniciativas de desenvolvimento territorial. As capacitações somente ocorreram em 2004, quando o Ministério do Desenvolvimento Agrário conseguiu formular uma proposta mais elaborada para a construção

de um pacto territorial, passando a considerar a necessidade dos momentos de negociação com a sociedade para a formação dos territórios. Somente a partir de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a considerar a necessidade de definição das parcerias estratégicas e da formação de uma coordenação para as articulações intermunicipais.

Nessa primeira tentativa de construção do Território da Borborema por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mais especificamente através do PRONAF Infra-estrutura, houve apenas uma reunião, para a transmissão das informações sobre os procedimentos burocráticos necessários à elaboração de projetos, deixando-se de considerar uma série de esforços políticos necessários à promoção da articulação dos agentes territoriais. Na realidade, não houve uma mobilização em torno da idéia de cooperação intermunicipal, o que envolvia um amplo processo de articulação política, incluindo, sobretudo, as parcerias já constituídas pelo MDA. Estas por sua vez, mostraram-se acomodadas com os processos já internalizados de obtenção de recursos públicos, repassados através dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Embora tenhamos apontado um saldo político de aprendizado da participação nos CMDRSs municipais, Costa (2005) elucida que, diante das mudanças realizadas pelo PRONAF Infra-estrutura em 2003, estes mecanismos perderam parte significativa de sua atuação deliberativa. A demanda de crédito pelos agricultores, antes submetida à avaliação desses órgãos, passou a ser avaliada diretamente pelos agentes financeiros. De acordo com o autor, os CMDRSs ficaram

órfãos da sua principal estrutura de apoio então concebida. Naquela ocasião, o PRONAF Infra-estrutura ... passando por modificações, adotando critérios de territorialidade, **contribuiu** para a ausência de uma reflexão quanto às verdadeiras funções dos CMDRSs, em decorrência do aparelhamento realizado pelo poder local na maioria dos municípios e do viés burocrático, que vinha assumindo, **o que** praticamente imobilizou esse espaço de negociação (COSTA, 2005, p. 185, grifo nosso).

Embora timidamente, nesses espaços vinha sendo construído um diálogo entre governo e sociedade, motivado pelos interesses políticos e disputa por recursos. A transição de um modelo municipal de gestão do PRONAF Infra-estrutura para um modelo de gestão territorial, pautado na articulação das políticas públicas para o campo, deixou de levar em consideração a definição do papel que o CMDRS desempenharia nesse processo. As mudanças do programa, ao destituírem algumas das atribuições do conselho, sem deixar claro o seu novo papel e suas novas atribuições, criaram o risco de imobilização da participação

social na discussão das ações do programa, bem como da construção de uma nova relação política, baseada na gestão compartilhada.

Muito embora o PRONAF Infra-estrutura tenha avançado na sua compreensão de desenvolvimento territorial, passando a entender o pacto político para além dos limites municipais, a forma como encaminhou essa transição, sem a definição de uma coordenação do processo, sem a especificação do papel das parcerias e sem considerar as relações de poder já estabelecidas entre os municípios, findou por colocar em risco o saldo político do processo de construção da participação social que vinha, embora com algumas limitações, sendo construída dentro dos CMDRSs.

4.3 O PRONAF INFRA-ESTRUTURA E AS ARTICULAÇÕES POLÍTICAS DE ENFOQUE TERRITORIAL

Diferentemente da forma como foram impulsionadas as mudanças do PRONAF Infra-estrutura em 2003, a partir de 2004 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou o PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, com o objetivo de ampliar a idéia de desenvolvimento para além dos municípios e promover a gestão das políticas públicas para o campo, de forma articulada. Partindo do amadurecimento da proposta de desenvolvimento territorial do MDA, o PRONAF Infra-estrutura passou a ter todas as suas ações de investimentos voltadas para a política territorial. Como espaço de discussão das políticas públicas territoriais rurais, ou como **entidade gerenciadora do pacto territorial**, foram criadas as CIATS - Comissões de Implantação das Ações Territoriais, compostas por atores estratégicos que já formavam parcerias dentro dos CMDRSs - o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o poder público municipal, a igreja católica, a Emater e as associações de trabalhadores rurais. OS CMDRSs deixaram de atuar diretamente sobre a deliberação de recursos do PRONAF Infra-estrutura, mas passaram a deliberar sobre ações específicas das políticas públicas para o campo e a compor as CIATS. Embora não mais definam como os recursos do PRONAF Infra-estrutura devam ser gastos no âmbito municipal, os CMDRSs passaram a propor e discutir como esses recursos podem ser aplicados no território. Eles estão desempenhando a função de apoiar as CIATS na análise das prioridades e na formulação dos projetos territoriais. Observamos, deste modo, que o PRONAT vem tentando definir as parcerias e o papel que estas desempenham dentro das CIATS e, neste sentido, alguns atores são indicados pelas parcerias para comporem um núcleo diretor, que coordena as ações para a construção de um pacto territorial.

Neste contexto, o PRONAF Infra-estrutura voltou-se financeiramente para a geração de emprego e renda e incorporou atividades não-agrícolas no seu foco de desenvolvimento. São objetivos formais do programa a formação de capital social e a qualificação das instituições parceiras do pacto territorial. O planejamento participativo foi adotado como instrumento de articulação das políticas públicas para o campo. Nesta perspectiva, um dos objetivos primordiais das CIATS e dos CMDRSs consiste na garantia da integração das discussões e proposições das políticas públicas rurais. Os conselhos municipais, especialmente os CMDRSs, "tem um papel muito importante na integração e na articulação entre as políticas públicas, dando assim, maior sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento do território e do próprio município" (MINISTÉRIO..., 2004, p. 55).

Além da definição do papel dos CMDRSs, a nova proposta de desenvolvimento territorial do MDA traz em seu bojo o incentivo à articulação política entre instituições públicas, tais como as universidades, que desenvolvem o trabalho de capacitações e orientações técnicas. Essa proposta de desenvolvimento territorial foi pensada a partir de alguns eixos considerados estratégicos: a reordenação fundiária, o crédito fundiário e a infraestrutura necessária à garantia de uma melhor qualidade de vida no campo. No que tange a este último eixo, o PRONAF Infra-estrutura destaca-se como a principal política pública voltada para necessidades básicas como habitação, água, energia e estradas. Além do custeio às produções, as CIATS tentam impulsionar a discussão de cadeias produtivas territoriais, bem como suas formas de negociação. No entanto, trata-se de uma iniciativa ainda pouco articulada dentro dos Colegiados de Desenvolvimento Territoriais, visto que a preocupação das instituições volta-se muito mais para atender às necessidades básicas de combate à pobreza.

As CIATS também contam com uma consultoria do MDA que facilita as discussões realizadas nesses espaços, enquanto o núcleo diretor encarrega-se da articulação de parcerias estratégicas.

O Território da Borborema, conforme já mencionado, teve sua criação estimulada pelas diretrizes políticas do PRONAF Infra-estrutura. Conforme observamos, os elementos de maior relevância para a sua definição foram as características geográficas regionais. Tal definição gerou uma série de impasses que vão desde a distância geográfica entre os municípios do território até as desarticulações políticas.

Em meados de 2004, foram articuladas pelo MDA, várias reuniões de capacitações dos agentes políticos do território. Nestas, os agentes políticos lançaram propostas de

redefinição e renegociação da formação do Território da Borborema. As principais críticas foram no sentido de que o território teria ficado **muito grande**, o que dificultava a articulação política entre os municípios, sobretudo devido a inexistência de relações políticas concretas entre eles. Na ocasião dessa discussão, já tinha sido formulado, pelo MDA, um Manual de Orientações sobre o caráter territorial adotado pelas políticas públicas para o campo, e já havia sido realizada uma caracterização do Território da Borborema, centrada basicamente em fatores geográficos e índices de pobreza e ruralidade dos municípios. Tais elementos, únicas características presentes no diagnóstico, do território puseram em evidência a fragilidade do processo de formação do Território da Borborema, bem como ressaltaram a ausência de consensos políticos em torno de sua constituição. Tal realidade nos chama a atenção para as observações de Brugué e Jarque (2002) quanto ao risco de burocratização das políticas públicas, quando estas não prescindem de pactos e negociações políticas. O conhecimento técnico da realidade torna-se insuficiente para a realização de um pacto de desenvolvimento, quando não é legitimado ou compartilhado com a sociedade. Observamos, neste caso, que o desequilíbrio entre a liderança (as diretrizes do MDA para a formação do Território da Borborema) e o diálogo (a participação) contribuiu para a inércia da construção de consensos em torno da constituição do território.

A partir da criação das CIATS, espaços de discussão das políticas territoriais, a sociedade passou a propor uma redefinição do Território da Borborema, o que resultou na sua divisão em dois subterritórios: Potengi e Trairi. O Subterritório do Trairi passou a ser composto pelos seguintes municípios: Lajes Pintada, Sítio Novo, Serra Caiada, Boa Saúde, Tangará, Santa Cruz, Campo Redondo, São José do Campestre, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, São Bento do Trairi, Monte das Gameleiras, Serra de São Bento e Passa e Fica. O Subterritório do Potengi apresenta a seguinte composição: Barcelona, Lagoa de Velhos, Ruy Barbosa, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Tomé, Senador Elói de Souza, Riachuelo, Santa Maria, Ielmo Marinho, Bom Jesus.²¹

Os principais fatores que nortearam essa redefinição do território, segundo os entrevistados, foram os laços de proximidade política, econômica e social entre os municípios. De acordo com os atores políticos, a discussão, negociação e planejamento das políticas territoriais seriam facilitados por tal reconfiguração do Território da Borborema.

4.3.1 Os atores políticos e sociais

O Sindicalista Rural²²

Tudo hoje está sendo decidido no colegiado. Os programas passam pelo CMDRS. Temos levado algumas discussões para o colegiado e sempre estamos saindo na frente de outros territórios. Por exemplo, os municípios ainda estavam meio perdidos para lidar com os recursos do PRONAF Infra-estrutura e do Garantia Safra. Fizemos essa discussão (CMDRS de São Paulo do Potengi) e levamos para o colegiado. Chamamos a atenção para as dificuldades que estamos enfrentando e a solução que temos encontrado. Assim fortalecemos o colegiado. O que temos feito é a discussão dos programas e isso tem possibilitado trocar idéias, interagir. (ANDRADE, 2005).

O Representante da EMATER²³

Antes não tínhamos conseguido formar o colegiado. Agora temos uma consultoria do MDA que tem facilitado bastante as discussões. O PRONAF Infra-estrutura tem uma grande importância para o território. É ele basicamente quem vai garantir a infra-estrutura necessária para as propostas de desenvolvimento do território. O difícil é ir além disso e do acesso ao crédito. Além dos recursos para o território serem poucos, quando a Borborema foi dividida em Potengi e Trairi, o recurso permaneceu o mesmo, R\$ 300.000. O problema político foi amenizado, mas o financeiro permaneceu. Temos coisas básicas ainda para superar, se quisermos realmente pensar em desenvolvimento. Temos o problema das chuvas irregulares e o atravessador. A produção ainda não está organizada, nem a comercialização. Organização dos trabalhadores e mobilização até existem, mas em torno de coisas muito específicas, de determinados interesses. Falta inovação tecnológica, redes de comercialização e tem muito analfabetismo. Essas coisas não estão sendo discutidas. Existem as associações e cooperativas, que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais mobiliza, mas é sempre a mesma coisa, consegue o recurso e fica naquilo mesmo. Falta ousadia para mudar (GUEDES, 2005).

²¹ Ver mapa do Território em anexo.

²² Atual presidente do STR e São Paulo do Potengi/RN.

O Consultor do MDA

A proposta territorial é antiga, por isso o MDA criou a SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que contempla as discussões sobre as políticas públicas rurais, onde o PRONAF Infra-estrutura tem um papel fundamental. Nossa proposta consiste em facilitar a discussão em torno de propostas para o desenvolvimento territorial. Os territórios são formados considerando-se suas características sociais, políticas, culturais e econômicas. Estamos articulando e organizando os territórios para que eles possam construir sua própria identidade. Não estamos criando territórios, estamos trabalhando em cima do já existe. Temos uma coordenação que mobiliza suas bases para participarem das reuniões do colegiado. Os CMDRSs tem um papel muito importante, pois trazem as prioridades dos municípios e aqui debatem o que existe em comum. São Paulo do Potengi tem um papel destacado, pois ele atua na coordenação do Colegiado do Subterritório do Potengi, com representação sindical, enquanto coordenador do Pólo Sindical e com a Emater, que tem sede regional no próprio município. Estamos organizando a sociedade civil para que possa cobrar do Estado. Com o governo Lula a proposta territorial ganhou força e isso deu um novo direcionamento às políticas públicas em geral. (COSTA, 2005).

O Representante da Igreja²⁴

Tivemos uma reunião para discutir o território (da Borborema). Foi muito produtiva. O Conselho foi convidado e levamos a proposta de dividir o território em dois, o do Trairi e o do Potengi. Realmente é mais interessante decidirmos, pois estamos mais acostumados com a nossa realidade. Muitos municípios que foram inseridos no território, eram muito distantes, não tínhamos contato nenhum. Depois que foi formado o subterritório do Potengi, as coisas avançaram mais. Estamos nos reunindo quase todo mês e o CMDRS agora tem mais consciência do que deve discutir. Está sendo um aprendizado, levamos algumas questões para a CIATS e lá percebemos que temos muito a dialogar com os outros Conselhos. Estamos

²³ Técnico Regional da Emater (Agreste Potiguar).

²⁴ Representante da igreja católica no CMDR de São Paulo do Potengi/RN, indicado pelo pároco local.

ajudando a trabalharem melhor com os recursos, a partir da experiência que temos (SANTOS, 2005).

O Representante do Governo Municipal

O PRONAF Infra-estrutura já avançou muito dentro do município. Mas falta algo de impacto, principalmente no que se trata da produção e comercialização. Temos o potencial da Barragem Campo Grande para discutir uma proposta para o território. Mas para isso temos que avançar muito. Temos uma boa relação com os outros municípios, existe discussão e cooperação. Os Conselhos têm um papel importante dentro das CIATS, quem levanta essa discussão é o CMDRS de São Paulo do Potengi, mas os outros municípios ainda estão com muita dificuldade. No final das contas, acabamos discutimos sobre como os recursos dos programas devem ser executados. O STR e o CMDRS de São Paulo do Potengi são reconhecidos por todo o subterritório do Potengi, mas ainda existe a necessidade de capacitação para a participação dos trabalhadores e dos outros integrantes dos Conselhos (FERREIRA, 2005).

4.3.2 Limites e avanços de um pacto territorial

Embora a renegociação do pacto territorial da Borborema tenha apenas um pouco mais de um ano e meio, podemos identificar alguns limites e avanços que lhe caracterizam.

A idéia de território deixou de ser sustentada apenas por atributos geográficos e passou a incorporar, na prática, relações de poder, que embora desiguais e conflituosas, conferem dinamicidade às ações do território.

A definição dos papéis das parcerias, por um lado, contribuiu para um maior comprometimento por parte dos agentes territoriais, sendo destacada a importância, nesse processo, do governo federal, através de uma consultoria que facilita as negociações, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais²⁵, que atuam junto a mobilização das associações de

²⁵ Com a definição das contribuições das parcerias estratégicas do MDA dentro das CIATS, o STR de São Paulo do Potengi assumiu uma forte atuação junto à mobilização dos trabalhadores rurais. No entanto, esse processo, após a morte de Monsenhor Expedito, passou a ser desatrelado da igreja católica. Esta apesar de contar com um assento no CDMDRS de São Paulo do Potengi e de atuar junto às discussões das CIATS, não desempenha nenhum trabalho de discussão com a sociedade ou de mobilização popular. Isso pode estar sendo refletido, dentro do CMDRS de São Paulo do Potengi e da CIAT do subterritório do Potengi, na ausência de discussões sobre questões como educação e qualificação profissional dos trabalhadores rurais, as quais, em momentos anteriores foram evidenciadas pela igreja.

trabalhadores rurais, dos CMDRSs, do poder público municipal e da Emater. No entanto, tais órgãos apresentam atuações políticas extremamente setorizadas, que de uma certa forma, não conseguem alcançar um processo maior de articulação política, o qual contemple outros atores sociais. De acordo com Abramovay (et al, 2005), é impossível falar em desenvolvimento territorial sem considerar o potencial econômico do setor empresarial e dos grandes produtores. Para o autor, uma proposta de desenvolvimento territorial precisa ultrapassar os limites das políticas de combate à pobreza e isso prescinde de um amplo processo de negociação e de capacidade de criar iniciativas inovadoras de desenvolvimento. Neste sentido, ele destaca que, "os movimentos tendem a organizar os agricultores para que melhorem suas condições de vida no âmbito de suas atividades correntes, muito mais do que para estimulá-los à práticas inovadoras" (ABRAMOVAY et al, 2005, p.2).

Apesar de algumas conquistas, como a articulação dos municípios em torno da CIAT, não se observa, ainda, uma visão estratégica de desenvolvimento no subterritório do Potengi. A ênfase das discussões permeia nos temas específicos da agricultura familiar (acesso à terra e acesso a créditos), não contemplando aspectos gerais ligados à idéia de desenvolvimento. Em nenhum momento, durante as reuniões territoriais, foram citadas possibilidades de articulações políticas ou produtivas com outros segmentos sociais de desenvolvimento. Muito embora exista no território uma coordenação que vem conseguindo articular os trabalhadores rurais e o poder público, composta pelo CMDRS de São Paulo do Potengi, o Movimento Sindical e a Secretaria de Agricultura, identificamos limitações na

Sua habilidade de coordenar as condições sociais e políticas da produção e fazer a interface entre vários grupos de produtores no âmbito do território, levando em conta as dinâmicas do mercado externo [...] O maior desafio à mudança está na capacidade de seus protagonistas em estabelecer novas relações sociais [...] (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 21).

A coordenação do subterritório do Potengi encontra-se bastante atuante e vem conseguindo impulsionar um debate político em torno das políticas públicas rurais. Tal ação é facilitada pela capacidade de articulação regional do CMDRS de São Paulo do Potengi, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município, e da Emater, através da promoção de eventos e seminários de caráter intermunicipal. Em São Paulo do Potengi encontra-se a sede regional da Emater e a coordenação Geral do Pólo Sindical que congrega os 11 municípios do Subterritório do Potengi, o que concede ao município um papel de destaque na articulação, do pacto territorial. No entanto, observamos os limites dessa articulação exatamente no que tange ao caráter estritamente reivindicativo desses atores políticos, na medida em que se concentram

na obtenção de políticas públicas e na articulação restrita de segmentos específicos da sociedade. Estas características empurram a atuação do CMDRS, do subterritório do Potengi e da organização sindical para uma ação rotineira, ou seja, “burocrática” (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 26).

O Movimento Sindical, como parceiro privilegiado do pacto político territorial rural, sem dúvida alguma, tem contribuído para a participação direta dos cidadãos (trabalhadores rurais) nas decisões coletivas; no entanto, tal participação defronta-se com as limitações da "adesão às regras formais e procedimentos burocráticos aos quais os próprios movimentos acabam tendo que se dobrar. A natureza democrática deste processo participativo [...] não elimina o risco de que seu vigor, seu entusiasmo e sua capacidade crítica sejam entorpecidos pela própria lógica das organizações estatais" (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 2).

As parcerias envolvidas no pacto territorial, apesar de entenderem o meio rural como o espaço da convivência, da construção, da inovação e de oportunidades de emprego e renda, não reconhecem a necessidade de uma maior diversificação das articulações sociais, políticas e econômicas. Enquanto os parceiros do pacto influenciam sobre a proposta de desenvolvimento territorial devido a sua atuação democratizante de participação, sua fragilidade encontra-se, justamente, no seu comportamento estritamente setorial, o qual não favorece à construção de habilidades sociais de planejamento.

As políticas governamentais, em especial o PRONAF Infra-estrutura, findam por favorecer o direcionamento da agricultura familiar à uma atuação setorial. Tais políticas

Apresentam, como territoriais articulações, que são na verdade, setoriais e sobre as quais pesa o risco de que sirvam como forma de reprodução do poder, tanto das agências públicas como das organizações representativas, convocadas para participarem das instâncias colegiadas de decisão (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 96).

Essas articulações políticas, apesar de sua capacidade de liderança, ainda não expressam, para o território, uma construção prática de novas relações sociais e políticas; antes, estão se limitando à obtenção de recursos creditícios para os agricultores. Em detrimento da forte capacidade de liderança do Movimento Sindical do Subterritório do Potengi, suas ações estão restritas aos procedimentos formais de pressão do Estado, para a obtenção de recursos, sendo sua atuação legitimada pela satisfação das necessidades básicas de suas bases. É nítida a potencialidade articuladora do Movimento Sindical no Subterritório do Potengi. No entanto, a ausência de uma postura crítica frente a avaliação das políticas públicas, contribui para a reprodução de características setoriais do movimento. Tanto o

formato institucional das políticas públicas, quanto o posicionamento de suas parcerias, parecem não dar importância à necessidade de ampliação do pacto territorial, imprescindível ao ideal de desenvolvimento. A ideia de que essas articulações sejam irrelevantes pode "afastar os movimentos sociais de sua possibilidade real de ser um dos atores cruciais do processo territorial de desenvolvimento" (ABRAMOVAY et al, 2005, p. 37).

A tentativa de redefinição do papel dos CMDRSs no pacto territorial de desenvolvimento, não mudou o caráter restrito da participação nestes espaços. Permanecem nestes aqueles atores políticos que formaram parcerias desde sua constituição. As discussões não foram ampliadas com o fim de contemplar a ideia de desenvolvimento, mas basicamente giram em torno de questões muito específicas, como a execução de recursos das políticas públicas e o acesso a créditos. Este é, sem dúvida, um dos grandes dilemas deste pacto territorial; em detrimento da força articuladora de suas parcerias, encontra-se o seu caráter extremamente setorializado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRONAF Infra-estrutura, sem dúvida alguma, introduziu no cenário de gestão das políticas públicas, a oportunidade e o espaço para a promoção do diálogo entre a sociedade civil e o governo. Apesar de tal avanço, seus espaços de gestão foram marcados por determinadas limitações.

No primeiro momento de atuação do programa, desde sua criação (1997) até 2003, a construção do pacto territorial em São Paulo do Potengi esteve restrita aos limites municipais, sendo desconsideradas as conexões de âmbito municipal com o âmbito externo. O pacto ficou restrito a um grupo de atores locais que não conseguiram exprimir a capacidade de desenvolvimento das diversas forças e interesses existentes no campo. Conforme mencionado por Ray (1997), o enfoque local, compreendido pelo programa neste primeiro momento como âmbito municipal, deixou de vislumbrar as relações extralocais, o que contribuiu para um isolacionismo municipal de atuação do CMDR. Embora o modelo de gestão compartilhada entre governo e sociedade, tenha proporcionado ao programa estabelecer a articulação de algumas parcerias, estas não conseguiram dialogar para além de questões muito específicas da agricultura familiar, o que revela sérias limitações para alcançar os objetivos de desenvolvimento territorial, expressos pelo PRONAF Infra-estrutura. Além das restrições da gestão municipal para articular um pacto territorial, as parcerias do programa mostraram-se extremamente setorialistas, contribuindo para um processo de burocratização em torno do CMDRS, que findou desempenhando a função de suporte para procedimentos de repasses dos recursos.

Quanto ao que compreendemos como segundo momento de atuação do programa (2003-2004), visualizamos a introdução de uma série de mudanças, na tentativa de ampliar sua compreensão de território. Neste momento, passaram a ser investidos esforços e incentivos por parte do PRONAF Infra-estrutura para a formação dos territórios rurais. Este foi um avanço do programa, na medida em que ampliou-se a compreensão da sua unidade de desenvolvimento, passando esta a ser relacionada à idéia de região. No entanto, esta mudança não foi acompanhada por uma proposta política de articulação das parcerias territoriais. O programa não se preocupou com a definição das novas funções que suas parcerias desempenhariam neste novo formato do pacto; não foram consideradas estratégias para potencializar as articulações das parcerias já estabelecidas com o programa. Este fator colocou em risco as conquistas e relações políticas que vinham sendo estabelecidas dentro do CMDRS de São Paulo do Potengi, as quais tiveram suas atuações comprometidas pelas mudanças

feitas pelo PRONAF Infra-estrutura. Ao pensar em mudanças, não podemos esquecer que estamos construindo novas estratégias de desenvolvimento, a partir das relações políticas já existentes, e estas não podem simplesmente serem ignoradas. As faltas de uma coordenação e uma definição do papel das parcerias no pacto territorial, mostraram ser as principais limitações desta etapa de atuação do programa.

No que se refere ao terceiro momento de atuação do programa, a partir da criação do PRONAT em 2004, observamos que o MDA desenvolveu uma proposta mais elaborada para a articulação do pacto em torno da idéia de desenvolvimento territorial rural. Considerando suas limitações, evidenciadas nos momentos anteriores de atuação do PRONAF Infra-estrutura, o MDA passou a fornecer diretrizes para a constituição de coordenações para os pactos territoriais, definindo os papéis das parcerias dentro desse acordo político, sobretudo estabelecendo diretrizes para a atuação dos CMDRSs. No entanto, não observamos uma ampliação dessas parcerias, de modo a englobar outros agentes de desenvolvimento. Observamos que, dentro da CIAT do subterritório do Potengi encontram-se apenas as mesmas parcerias já estabelecidas, quando o foco de desenvolvimento era o município. As discussões se limitam a questões bastante específicas, tais como, acesso à créditos e repasses de recursos federais, as quais não contemplam, segundo Abramovay (et al, 2005), nem minimamente, a idéia de desenvolvimento territorial. Embora saibamos que tais parcerias possuem uma grande força de articulação social, suas melhores habilidades não estão sendo otimizadas pelas políticas públicas, as quais findam por limitar tais atores aos seus procedimentos legais de repasses financeiros.

É necessário que o pacto territorial, articulado pelas políticas públicas rurais, dentre as quais se destaca o PRONAF Infra-estrutura, viabilize mecanismos que otimizem a capacidade associativa e de mobilização dos atores territoriais. As discussões promovidas nos espaços deliberativos precisam englobar questões mais amplas, que contemplem a idéia de desenvolvimento territorial. Os atores precisam ser estimulados a refletirem sobre suas próprias iniciativas de desenvolvimento, buscando inovações na produção e comercialização territorial. Questões fundamentais como educação e qualificação profissional para o homem do campo, devem ser debatidas. De qualquer forma, os espaços de discussão sobre o desenvolvimento territorial já foram criados; as CIATs contam com a participação de atores políticos estratégicos, os quais resta-nos saber se conseguirão superar seu caráter eminentemente setorialista e passarão a otimizar sua capacidade de articulação em torno da ampliação do pacto territorial.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. et al. A agricultura familiar entre o setor e o território. Disponível em: <<http://www.rimisp.cl.seccion.php.seccion308>>. Acesso em: 2 de dez.2005.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites In: **Estudos Avançados**, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 15, n.43, p. 121-140, dez. 2001.

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr. / jun. 2000.

ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil**: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALMOND, G. **La Cultura Cívica**. Madrid: Euramérica, 1956.

ALVES, M.M. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ALVES, P.A. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2003. 1 cassete sonoro (60 min).

ANDRADE, D.A. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

ANDRADE, I. A. L. Descentralização e poder municipal: os dois lados da nova moeda. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **O orçamento dos municípios do Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. A revalorização políticas dos municípios no Brasil. In: **O município no Século XXI**. Natal: UFRN/PROEX/KONRAD ADENAUER, 2001.

_____. **Poder municipal e governabilidade**. Natal: UFRN, 1999.

_____. **Políticas e Poder**: o discurso da participação. São Paulo: AD HOMINEM / Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

_____. **PRONAF**: quando a parceria faz a diferença. Natal, 2000 (Prelo).

ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Recife: Ipespe, 1995. 135 p.

ARATO, A. Uma reconstrução da teoria hegeliana de sociedade civil. In: AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, jun. 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA. Relatório final da oficina: Incentivo à participação popular e controle social em saúde. Brasília: ABRASCO, 1993. (Série Saúde e movimento, 1)

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. In: **Lua Nova**, n.49, 2000.

AZEVEDO, A. **Monsenhor Expedito**: O profeta das águas. Natal: [s.n.], 2000.

AZEVEDO, F.C. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

BAIERLE, S. G. A emergência de um novo princípio ético político nos MSUs em Porto Alegre. **XVIII International Congress LASA**, Atlanta, EUA, 1994.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (Coords). **Gobiernos locales y redes participativas**. Barcelona: ARIEL, 2002.

BOITO Jr., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

BONANNO, A. et al. **From Columbus to ConAgra**: the globalization of agriculture and food. Kansas: University Press, 1994. 294p.

BONANNO, A. **The globalization of the economy and society**: fordism and post-fordism in the agro-food sector. Houston: Sam Houston State University, 1997. 26p. trabalho apresentado no Seminário Globalização, trabalho, meio ambiente; mudanças socio-econômicas nas regiões frutícolas para exportação. Recife, 1997.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER; P. Gentili (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRUGUÉ, Q; GOMÀ, R. (Coords) **Gobiernos locales y políticas publicas**: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: ARIEL, 1998.

BRUGUÉ, Q; JARQUE, M.. Planes estratégicos locais y redes participativas: entre el discurso y la práctica. In: BLANCO, I.; GOMÀ, R. (Coords): **Gobiernos locales y redes participativas**. Barcelona: ARIEL, 2002.

BRUNHOFF, S. **A hora do mercado**: crítica do liberalismo. São Paulo: UNESP, 1991.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais na América Latina. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 3, p. 27-37, 1987.

CASAROTTO, F.N; PIRES, L.H. **Rede de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**: estratégias para a conquista da competitividade local com base na experiência Italiana. São Paulo: Atlas, 1998.

CLEMENTINO, M.L.M. **Cidades, agendas locais e políticas de promoção econômica**. Natal: 1999 (no prelo).

CLEMENTINO, M.L.M. Finanças Públicas no nível local de governo. In: **Cadernos Metrôpoles**, n. 4: 367-396, 2000.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN; W.REHG. **Deliberative Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1989.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN; W.REHG. **Deliberative Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1997.

COSTA, A. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

COSTA, F.B. **Ambiente institucional nas políticas de crédito rural**: expectativas e frustrações. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

DINIZ, E. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs.) **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, IEE, 1999.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOIMO, A.M. **A vez e a voz popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-1970. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, L. **Reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

FERREIRA, E.I. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

FONT, J; RIVERO, C. Participación de la Sociedad Civil en el Desarrollo Estratégico Urbano o Territorial, en J. Subitats (ed). **Existe Sociedad Civil en Españã?**, Madrid, Fundación Encuentro, 1999.

FUNDAÇÃO LYNDOLPHO SILVA. Capacitação em gestão social para os conselheiros municipais de desenvolvimento rural. Brasília: PRONAF, 2000. (Cartilhas do PRONAF, módulo II).

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991. 177 p.

GOHN, M.G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GUEDES, A.L.M. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**, n.36, 1995.

HUTTON, W; GIDDENS A. Uma terceira via global. In: HUTTON W, GIDDENS A. (Orgs.). **No limite da racionalidade: convivendo com o capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos demográfico e agropecuário 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 20 dez. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília/ DF: INCRA/MDA, 2000.

JACOBI, P.R. **Políticas públicas de saneamento e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo – 1974-1984**. (Tese de doutorado) – FFLCH – USP, São Paulo, 1985. (mimeo).

JOLLIVET, M. Le Développement local, mode ou mouvement social? In: **Société Française d'Economie Rurale**, Paris, oct. 1984.

KOWARICK, L; SINGER, P. A experiência do PT na prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 35,1993.

KUTTNER, R. O papel dos governos na economia global. In: **No limite da racionalidade**. Anthony Giddens; Will Hutton. (Orgs.). Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LOPES, P.T. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 fita cassete (60 min).

MACCARTHY,J; ZALD, M. The trends of social movement in America: professionalization and resource mobilization. Morristown, N.J, General Learning, Press, 1973.

MATTEI, L; REBESCHINI, P.R. **Capacitação em gestão social para os conselheiros municipais de desenvolvimento rural**. Brasília: PRONAF, 2000. (Cartilhas do PRONAF, Módulo II).

McADAM, D. **Political process and the development of black insurgency, 1930 – 1970**. Chicago: Un. Chicago Press, 1982.

MELUCCI, A. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 40, p. 183 – 211, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Cartilha de desenvolvimento dos territórios rurais: novos papéis para os líderes e para os conselheiros municipais. Brasília: SDT, 2004.

MOURA, J.R. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2003. 1 cassete sonoro (60 min).

MOURA, J.R. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma do Estado. São Paulo: paz e Terra, 1998.

NUNES, E. El gobierno de las ciudades de tamaño médio en Brasil: Los casos de Marília e Piracicaba. In: **Município y Democracia**. Gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina. Chile: Ediciones SUR, 1991.

OFFE, C. Dominação de classes e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: Offe, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.140 – 177.

OLSON, M. The logic of collective action. Cambridge, University Press, 1965.

PLANO NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR. Agosto de 1995.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, J. **A theory of Justice**. Havard University Press, 1971.

RAY, C. Towards a theory of the dialectic of local rural development within the European Union. **Sociologia Ruralis**, v. 37, n. 3, p. 345-362, 1997.

ROFMAN, A. El proceso de descentralization em America Latina: Causas, desarrollo, perspectivas. Latino americano de administracion para el desarrollo. Chile, 1990.

ROUSSEAU, J. **The social contract**. Penguin Books, 1968.

SADER, E; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALES, T. **Agreste, Agrestes**: transformações recentes na agricultura Nordestina. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo : Ed. Brasileira de Ciências, 1982. (Cadernos Cebrap ; n. 36).

SANTOS, B. S. **Os processos de globalização**: fatalidade ou utopia? Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, J.M. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2003. 1 cassete sonoro (60 min).

SANTOS, J.M. **Entrevista**. Entrevistadora: Ivaneide O. da Silva Moura. São Paulo do Potengi, 2005. 1 cassete sonoro (60 min).

SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; e SILVEIRA, M. L. **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1998.

SCHNEIDER, S; TARTARUGA, J.G.P. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al analisis de los procesos sociales rurales. In: **LAS JORNADAS DE INTERCAMBIO Y DISCUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL EM SU PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL – FLASCO**, Argentina, Universidade de Buenos Aires, CONICET, 23 jun. 2005.

SCHUMPETER, I.A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper & Brothers, 1942.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na "reforma" do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. 120 p. (Questões da nossa época, 103).

SILVA, J.G. O novo rural brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 34, 1996, Aracaju – SE. **Anais...** Aracaju, SE: SOBER, 1996. p. 71-90.

SKLAIR, L. **Sociologia do sistema global**. Petrópolis: Vozes, 1995. 286 p.

TENDLER, J. “Mitos da Reforma do Estado e da descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil”. In: MELO, M.A. (Org.). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999.

VILELA, S.L.O. **Globalização e emergência de múltiplas ruralidades: reprodução social de agricultores via produtos para nichos de mercado**. (Tese de Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999. 305p

VILELA, S.L.O. Qual política para o campo brasileiro? Do Banco Mundial ao PRONAF – a trajetória de um novo modelo? In: XXXV CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35., 1997, Natal-RN **Anais...** Natal-RN: SOBER, 1997.

ANEXOS

RIO GRANDE DO NORTE

Territórios e Sub - Territórios Prioritários para o PTDRS - RN

