

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Ação pública territorializada de desenvolvimento rural:  
O caso do Território das Águas Emendadas**

Mário Lúcio de Ávila

Orientador: Prof. Dr. Eric Pierre Sabourin  
Co-orientadora: Laura Maria Goulart Duarte  
Co-orientador: Gilles Massardier

Tese de Doutorado

Brasília - DF, 06 de maio de 2011

Ávila, Mário Lúcio de  
**Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território Águas Emendadas.**/ Mário Lúcio de Ávila.

Brasília, 2011.

249 p.: il.

Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

Universidade de Brasília, Brasília.

1. Territorialização. 2. Políticas públicas. 3. Ação pública.

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O (a) autor (a) reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do(a) autor(a).

---

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Ação pública territorializada de desenvolvimento rural:  
O caso do Território Águas Emendadas.**

Mário Lúcio de Ávila

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

---

Eric Pierre Sabourin, Doutor  
(Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB e  
CIRAD, departamento ES, Unidade Art-DEV, Université Montpellier III)  
(Orientador)

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora  
(Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
(Examinadora Interna)

---

Magda Eva Soares de Faria Wehrmann, Doutora  
(Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
(Examinadora Interna)

---

Eduardo de Lima Caldas, Doutor (EACH/USP Leste)  
(Examinador Externo)

---

Fernanda Regina Nascimento, Doutora (FUP/UnB)  
(Examinadora Interna)

Brasília-DF, 6 de maio de 2011

Silvia, Teresa e Clara minha família e razão de todas as emoções...  
Leise, minha mãe e base de uma família muito unida e também muito ouriçada...  
Magdalena, minha avó, forte e frágil, exemplo de vida...  
Nelson, meu pai, sempre vivo na memória com sua calma e paciência...

## AGRADECIMENTOS

Agradeço por entender que os que recebem aqui minha gratidão, foram importantes na construção da tese que apresento.

Agradecer e explicar o motivo de cada agradecimento me parece dispensável, portanto, enumero (sem ordem) cada pessoa ou instituição que me acolheu, me orientou, me emprestou um pouco de tempo, compreensão e de suas vidas.

Um “merci” especial ao Eric, profissional e amigo que assumiu junto com Laura e Gilles a tarefa de orientar a rota de minha viagem nestes quatro anos de doutorado.

Aos demais, muito obrigado, as palavras iriam faltar...

- ✓ IFET – Goiano (EAF-Ceres) - diretor e pessoal administrativo, professores amigos e alunos;
- ✓ Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS);
- ✓ Universidade de Brasília (UnB);
- ✓ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
- ✓ Laura Duarte, Gilles Massardier, Eric Sabourin, Pierre Valarie membros da banca de qualificação;
- ✓ Don e Fabiano, professores e membros da pré-qualificação;
- ✓ Os funcionários da SEE-DF, SEAPA e EMATER –DF - Luciano, Jorge, Mario Felipe, Roberto, Edmar, Martan, Ana Amélia, José Gonçalves e demais;
- ✓ MDA e SDT - Ex-Secretário Jose Humberto Oliveira, Marcio de Castro, Luciano, Sandra, Socorro, Eider, Mireya Valença, Marcelo Duncan, Elisabeth, William, Otacílio, Wagner, Einer, Bicudo e os demais;
- ✓ Rosilda, Lucindo, Jacinto, Joe Valle, Cláudio Pires, Claudio Duarte, Socorro, Massae, Silvio, técnicos, agricultores e pequenos produtores;
- ✓ Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento (CIRAD );
- ✓ Université Lyon II – Centre Triangle;
- ✓ Aos meus irmãos, cunhadas, sogra e sobrinhos;
- ✓ Amigos do mundo – Guto e Alessandra, Fernanda e Renata, Juarez, Edgar, Helen, Denise, Jane, Jerome, Marcos de Almeida, Polline, Lauren, Daniel, Manu, Dalton alunos e amigos da UPIS;
- ✓ Amigos de sempre – Fabinho, Marçã, Marco Antonio, Marcinho, Arthur, Toninho, Caca;
- ✓ Amigos do CDS – Alessandra, Gesmar, Susana, Claudio Kbeção, Eliezer, Rogério, Jeferson, Cris, Julio e os demais;
- ✓ Famílias adotivas - Marcel Radisson (Lyon), Dete e Vina (Goiás);
- ✓ Madame Yvete e Emanuele (CPU – Lyon);

Espero que não tenha esquecido ninguém, mas se ocorreu, foi apenas no papel...

Muito obrigado

Na vida,  
não vale tanto  
o que temos  
nem tanto importa  
o que somos.

Vale o que realizamos  
com aquilo que possuímos  
e, acima de tudo,  
importa  
o que fazemos de nós.

Emmanuel  
(por Francisco Cândido Xavier)

## RESUMO

A tese trata da implementação da ação pública de desenvolvimento rural no Centro-Oeste do Brasil.

O objetivo da pesquisa era entender a fabricação e o funcionamento de uma ação pública envolvendo múltiplos atores, a partir da aplicação da política pública dos territórios rurais num caso específico e peculiar, o Território das Águas Emendadas que reúne municípios de três Unidades Federativas (DF-GO-MG).

A metodologia consistiu em estudar o funcionamento do território em construção, a partir das estratégias, posturas e jogos de poder revelados pela análise das configurações sociais (ELIAS, 1980) dos principais atores deste território. A pesquisa qualitativa baseia-se no acompanhamento micro-sociológico do conselho (ou colegiado) territorial e de dois projetos financiados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao longo de 6 anos de existência do Território das Águas Emendadas.

Os principais resultados mostram que o processo de territorialização do desenvolvimento rural no Território Águas Emendadas está sendo dificultado pelo peso estruturante do sistema federativo do país, pela assimetria de recursos entre agricultores familiares de um lado e atores públicos e privados do outro, e pela forte concentração de poder pelos técnicos multiposicionados em diversos espaços de decisão.

A conclusão gera elementos para uma discussão mais aprofundada sobre o papel do Estado na indução de políticas de agricultura familiar com base territorial. Ela também traz propostas às reflexões de pesquisadores, governo e sociedade sobre a questão da redução da assimetria nos espaços de participação da população.

**Palavras-chaves:** territorialização, política pública, configuração social, Águas Emendadas, desenvolvimento rural, redes.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of public action for rural development in Central West Brazil. The purpose of this research was to understand the fabrication and operation of public action involving multiple actors, from the implementation of public policy for rural areas in a particular case: The Águas Emendadas Territory (DF-GO-MG).

The methodology involved the study of the territory functioning, based on the strategies, attitudes and power struggles revealed by the analysis of social settings (Elias, 1980) of the main actors of TAE. The qualitative research utilized was based on the Council (or collegiate) monitoring, and also, two regional projects funded by the Program of Sustainable Development of Rural Areas (PDSTR) of the Brazilian Ministry of Agrarian Development (MDA).

The result shows that the process of territorial development in the Águas Emendadas Territory is being difficulted by 1) the “weight” of structuring management and federative system of the country, 2) the asymmetry of resources between small farmers (agricultores familiares) and public/private actors and 3) the strong power concentration of technicians multipositionated in different areas of decision.

The conclusion brings propositions for researchers, government and society reflections about the asymmetry reduction in participation places, and create elements for further discussion about the State’s role in the induction of policies with a territorial basis.

**Keywords:** territorialization, public policy, social setting, rural development, networks

## RESUMÉ

La thèse traite de la mise en oeuvre de l'action publique de développement rural dans le Centre Ouest du Brésil.

L'objectif de cette recherche était de comprendre la fabrication et le fonctionnement d'une l'action publique territorialisée impliquant des multiples acteurs, à partir de l'application de la politique publique des territoires ruraux au cas particulier du Territoire Águas Emendadas à cheval sur trois unités fédérées (les Etats de Minas Gerais, Goiás et le District Fédéral).

La méthodologie a consisté à étudier le fonctionnement de ce territoire en construction, à partir de des stratégies, positions et jeux de pouvoir révélés par l'analyse de la configuration sociale (Elias, 1980) des principaux acteurs de ce territoire. L'approche essentiellement qualitative repose sur le suivi et l'analyse microsociologique du conseil territorial et de deux projets financés par le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) du Ministère du Développement Agricole durant 6 ans d'existence du Territoire.

Les principaux résultats montrent que le processus de territorialisation du développement rural à Águas Emendadas est entravé par le poids très structurant du système fédéral brésilien, l'asymétrie des ressources entre les agriculteurs familiaux d'un côté et les acteurs des secteurs publics et privés de l'autre et par une forte concentration du pouvoir par les techniciens multi-positionnés dans différents espaces de décision.

La conclusion revient sur la discussion du rôle de l'État dans l'induction de politiques publiques territoriales destinées à l'agriculture familiale. Elle formule également quelques propositions de réflexion sur la question de la réduction de l'asymétrie dans les arènes de participation à l'intention des agents de la recherche, du gouvernement et de la société civile.

**Mot-cle:** politiques publiques, développement rural, configuration sociale, reseaux.

## RESUMEN

La tesis trata de la implementación de la acción pública en el desarrollo rural de la región central del Brasil.

El objetivo de esta investigación fue entender la fabricación y el funcionamiento de una acción pública que envuelve múltiples actores, desde la implementación de la política pública de los territorios rurales en un caso concreto y particular, el Territorio Aguas Emendadas que reúne municipios de tres estados (DF-GO -MG).

La metodología consistió en estudiar el funcionamiento del territorio en construcción, a partir de las estrategias, las actitudes y juegos de poder revelados por el análisis de las configuraciones sociales (ELIAS, 1980), de los principales actores de este territorio. La investigación cualitativa se basa en el acompañamiento micro-sociológico del concejo (o colegiado) territorial y de dos proyectos financiados por el Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (PDSTR) del Ministerio de Desarrollo Agrario a lo largo de 6 años de existencia del Territorio Aguas Emendadas.

Los principales resultados muestran que el proceso de territorialización del desarrollo rural en el Territorio Aguas Emendadas se ve obstaculizado por el peso de la estructuración del sistema federal del país, la asimetría de recursos entre los agricultores familiares por un lado y los actores públicos y privados por el otro, y la fuerte concentración de poder por técnicos multiposicionados en diferentes áreas de decisión.

La conclusión genera elementos para el debate más profundo sobre el papel del Estado en la inducción de las políticas de agricultura familiar con base territorial. También ofrece propuestas a las reflexiones de los investigadores, gobierno y sociedad sobre la cuestión de la reducción de la asimetría en los espacios de participación de la población.

**Palabras clave:** desarrollo rural, territorialización, políticas públicas, Aguas Emendadas, redes rurales.

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do Território das Águas Emendadas .....	89
Figura 2- Multiposicionamento e multivínculos de atores estratégicos.....	110
Figura 3 - Organograma da SDT/MDA.....	111
Figura 4 - Fases do projeto e executores.....	116
Figura 5 - Arena de disputa dos projetos territoriais - TAE.....	117
Figura 6- Parceiros prioritários do MDA no Distrito Federal. ....	122
Figura 7 - Rede sociotécnica em torno da CCC do Território das Águas Emendadas.....	125
Figura 8- Estrutura organizacional do COTAE .....	127
Figura 9- Comparação da configuração da CIAT e do COTAE.....	131
Figura 10 - Linha tempo do projeto da Central de Comercialização e Capacitação – TAE.....	141
Figura 11 – Configuração social do projeto da Central de Comercialização e Capacitação .....	171
Figura 12 - Representação gráfica das configurações sociais estabelecidas ao longo da trajetória do projeto Mercado Orgânico. ....	199
Figura 13 - Representação gráfica da rede de atores técnicos da EMATER-DF. ....	205

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução dos financiamentos oficiais aos setores rurais do Brasil (2004-2010) .....	43
Tabela 2 - Estabelecimentos, área e número de agricultores no TAE. ....	92
Tabela 3 - Estabelecimentos e financiamentos no TAE .....	94
Tabela 4: Porcentual de agricultores que recebem algum tipo de ASTEC.....	95
Tabela 5 - Evolução dos financiamentos concedidos no DF de 2004 a 2009 .....	98
Tabela 6 - Nível de instrução dos proprietários por tipo de estabelecimentos .....	99
Tabela 7 - Agricultores familiares, população rural e urbana no TAE .....	107
Tabela 8 - Técnicos na CIAT por origem e nível de atuação .....	114
Tabela 9- Tomadores de recursos do MDA no DF (1999-2010) .....	123
Tabela 10 - Composição da CIAT e do COTAE .....	134

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas Metodológicas .....	37
Quadro 2– Vertentes, princípios e dimensões da descentralização.....	66
Quadro 3 - Conceitos de policy networks.....	80
Quadro 4 - Qualificação da força de trabalho da EMATER-DF em 2009 .....	108

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Execução orçamentária por programas do MDA (2005- 2010) .....	52
Gráfico 2- Evoluçãodos dos financiamentos concedidos, PRONAF (1999-2009) .....	53
Gráfico 3 - ASTEC no TAE por extrato de área e origem da assistência. ....	96
Gráfico 4 - ASTEC oficial em Brasília por extrato de área .....	97

## LISTA DE SIGLAS

AF - Agricultura Familiar  
AGE - Associação de Agricultura Ecológica  
ANAB - Associação Nacional dos Atingidos por Barragens  
ANC - Assembleia Nacional Constituinte  
ANCOSOL - Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária  
ANF - Agricultor não Familiar  
AO - Agricultura Orgânica  
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
APL - Arranjos Produtivos Locais  
APOGEO - Associação Produtores Orgânicos do DF e geoeconomia  
APRONTAG - Associação de Produtores do Núcleo Rural Taguatinga  
ARCO - Agência Regional de Comercialização  
ASBRAER - Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ASTECH - Assistência Técnica  
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural  
BACEN - Banco Central  
BRB - Banco de Brasília  
CCC - Central de Comercialização e Capacitação  
CDR ou CRDR - Conselho de Desenvolvimento Rural  
CEASA-DF - Centrais de Abastecimento do Distrito Federal  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CF - Constituição Federal  
CIAT – Comissão de Implantação das Ações Territoriais  
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CMO - Certificadora Mokiti Okada  
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil  
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COTAE - Colegiado Territorial das Águas Emendadas  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CUT - Central Única do Trabalhador  
DADT - Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial  
DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural  
DF - Distrito Federal  
DFE – Distrito Federal e Entorno

DFDA - Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário  
ECOCERT - Certificadora Brasileira de Produtos Orgânicos  
EMATER/ DF - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública  
FASER - Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural do Setor Público Agrícola do Brasil  
FCR - Fundação Cândido Rondon  
FETADFE - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Distrito Federal e Entorno  
FETAES - Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Espírito Santo  
FETAGs - Federações de Trabalhadores na Agricultura  
FETRAF - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
GDF - Governo do Distrito Federal  
GO - Goiás  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRACE - Instituto Brasil Central  
IBRADEC - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social  
IBRAM - Instituto Brasília Ambiental  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
ISS - Imposto Sobre Serviços  
ITR - Imposto Territorial Rural  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MARA - Ministério de Agricultura e Reforma Agrária  
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MG - Minas Gerais  
MO - Mercado Orgânico  
MP - Medida Provisória  
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura

MSS - Movimento Sindicais Sociais  
MST - Movimento dos Sem Terra  
MSTR - Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais  
ND - Núcleo Diretivo  
NT - Núcleo Técnico  
OI's - Organismos Internacionais  
ONGs - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCIPs - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PDSTR - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNRA - Programa Nacional da Reforma Agrária  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar  
PRORURAL - Programa de Desenvolvimento Rural DF  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTC - Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico  
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar  
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SEAGRI - Secretaria de Agricultura  
SEAPA - Secretaria de Estado, Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEE-DF - Secretaria Executiva Estadual do PRONAF - DF  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SINTRAF - Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
SIS/MCT - Secretaria de Inclusão Social/ Ministério de Ciência e Tecnologia  
SRO - Secretaria de Reordenamento Agrário  
STRs - Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
TAE - Território das Águas Emendadas  
TC - Território da Cidadania  
UnB - Universidade de Brasília  
UNEFAB - União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil  
UNICAFES - União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

## SUMÁRIO

### LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE GRÁFICOS

### LISTA DE SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>PARTE I: PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS E METODOLOGIA .....</b>	<b>24</b>
1 OBJETIVOS .....	27
2 HIPÓTESES .....	27
3 METODOLOGIA .....	28
3.1 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO SOCIAL DE DISPOSITIVOS DE AÇÃO PÚBLICA .....	29
3.1.1 Os Projetos como Instrumento de Ação Pública .....	32
3.1.2 Os casos estudados .....	33
3.2 PASSOS METODOLÓGICOS .....	34
3.2.1 Diagnóstico do Território e seleção dos projetos .....	34
3.2.2 A caracterização da configuração social do TAE .....	35
3.2.3 Caracterização da configuração social dos projetos .....	35
3.2.4 O fechamento da configuração social .....	36
3.3 TÉCNICAS DE PESQUISA .....	38
3.3.1 Observação participante .....	38
3.3.2 A procura e a análise de documentos .....	40
3.3.3 Entrevistas individuais .....	41
<b>PARTE II: CONTEXTO, CONCEITOS E REVISÃO TEÓRICA .....</b>	<b>42</b>
1 CONTEXTO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO GOVERNO LULA .....	42
1.1 RELAÇÕES COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO .....	43
1.2 UMA ESCOLHA PELA AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA AO MERCADO .....	51
1.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SDT E PDSTR .....	53
2 HERANÇA FEDERAL: CONSTITUIÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO .....	57
2.1 FEDERALISMO, CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	58
2.1.1 A Constituição federal de 1988 .....	60
2.1.2 Federalismo .....	61
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E SUBSIDIARIEDADE .....	64
2.2.1 Federalismo e descentralização .....	66
2.2.2 Descentralização e subsidiariedade .....	67
2.3 TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL .....	70
2.3.1 Superposição e tensão entre descentralização e territorialização .....	71
2.3.2 Territorialização de políticas e participação da sociedade civil .....	72
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO PÚBLICA .....	74
3.1 DEPENDÊNCIA AO CAMINHO .....	75
3.3 CONFIGURAÇÕES SOCIAIS E REDES .....	77
3.3.1 Redes Políticas .....	77
3.3.2 Redes e poder .....	82
3.3.2 Redes Sociotécnicas e Teoria do Ator-Rede .....	83
<b>PARTE III: RESULTADOS E ANÁLISES: FUNCIONAMENTO DO TAE E JOGOS DE ATORES .....</b>	<b>86</b>
1 PRIMEIROS PASSOS DE UM DISPOSITIVO DE AÇÃO PÚBLICA: O TAE .....	88
1.1 LOCALIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS .....	88
1.2 HISTÓRICO DO TAE: UM PROJETO ECONÔMICO DO DF .....	90
1.2.1 Agricultura familiar, pequenos produtores e ATER em Brasília .....	95
1.2.2 Agricultura orgânica e ATER em Brasília .....	98
1.3 OS ATORES DO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS .....	100
1.3.1 Caracterização dos atores do TAE .....	103

1.3.1.1	Nível de atuação dos atores no sistema de ação .....	104
1.3.1.1.1	Atores Federais .....	104
1.3.1.1.2	Atores Estaduais.....	104
1.3.1.1.3	Atores Municipais .....	105
1.3.1.1.4	Atores da Sociedade Civil.....	106
1.3.2	Categorização geral dos atores envolvidos .....	107
1.3.3	Multiposicionamento de atores .....	109
1.4	A DELICADA PROXIMIDADE DA SDT COM O TAE .....	110
2	O COLEGIADO DO TAE: ESPAÇO E RECURSOS EM DISPUTA.....	113
2.1	A FORMAÇÃO DE REDES .....	114
2.2	REDES POLÍTICAS – O PODER DOS TÉCNICOS DE ATER .....	118
2.3	TÉCNICOS: PRESENÇA OBRIGATÓRIA OU CONSTRUÇÃO SOCIOTÉCNICA? .....	123
2.3.1	Interesses e disputas: projetos técnicos para técnicos.....	125
2.4	OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O COLEGIADO TERRITORIAL .....	127
2.4.1	Mais do que mudança de nomes: da CIAT ao COTAE .....	128
2.5	OS PROJETOS EM JOGO .....	135
3	O CASO DA CENTRAL DE CAPACITAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO .....	136
3.1	AS AGÊNCIAS DE COMERCIALIZAÇÃO (ARCOS) E A ORIGEM DO PROJETO CCC .....	136
3.1.1	Origem do projeto .....	136
3.1.2	A trajetória do projeto CCC.....	139
3.2	TRAJETÓRIAS INDIVIDUAIS DE ATORES CHAVE .....	150
3.2.1	Técnico 01 (Sidney).....	153
3.2.2	Técnico 02 (Juraci) .....	155
3.2.4	Representante de ONG (Raul) .....	158
3.3	ESTRATÉGIAS E DISPUTAS: A ANÁLISE DE UMA CENA PRIVILEGIADA DO PROJETO CCC.....	159
3.4	CONFIGURAÇÃO SOCIAL DO PROJETO DA CCC E SUA EVOLUÇÃO.....	170
3.5	EVOLUÇÃO DA CONFIGURAÇÃO SOCIAL EM TORNO DO PROJETO DA CCC .....	171
3.5.1	Causas da exclusão do AF do projeto da CCC .....	175
3.5.2	Consequências das redes do projeto da CCC sobre os AF .....	176
4	O CASO DO MERCADO DE ORGÂNICOS (MO).....	178
4.1	ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES E ORIGEM DO PROJETO MERCADO ORGÂNICO... ..	178
4.1.1	A origem do projeto MO.....	178
4.1.2	Trajectoria do projeto MO.....	180
4.1.2.1	Um funcionamento em circuito fechado.....	182
4.2	TRAJETÓRIAS INDIVIDUAIS DE ATORES.....	183
4.3	ESTRATÉGIAS E DISPUTAS EM TORNO DO PROJETO.....	188
4.3.1	O resultado da “lógica centrífuga”: o projeto da cooperativa .....	190
4.3.2	A difícil participação na Associação.....	191
4.4	CONFIGURAÇÃO SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO DO MERCADO ORGÂNICO .....	194
4.4.1	Trajectoria e tipologia dos atores.....	194
4.5	EVOLUÇÃO DA CONFIGURAÇÃO DE AÇÃO PÚBLICA NO MO .....	199
5	CONSTATAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES DOS PROJETOS .....	201
	<b>PARTE IV: ANÁLISES E ENSINAMENTOS.....</b>	<b>206</b>
1	CONSIDERAÇÕES POSITIVAS DO PDSTR.....	206
1.1	APRENDIZAGEM.....	206
1.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	207
2	DIFICULDADES GERAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDSTR .....	208
2.1	O PESO DA ESTRUTURA FEDERAL .....	208
2.1.1	Autonomia Limitada .....	209
2.1.2	A subsidiariedade negada .....	210
2.2	PDSTR: PLANEJAMENTO E CONTRATOS FRACOS.....	211
2.2.1	Planejamento sem coordenação .....	211
2.2.2	Contratos fracos ou ausentes, avaliação limitada.....	212
3	CONDIÇÕES E DIFICULDADES ESPECÍFICAS AO TAE .....	214
3.1	A DIFICULDADE DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO NO TAE .....	214
3.2	A ANOMALIA DA PRESENÇA DE BRASÍLIA.....	216
3.3	A EXACERBADA ASSIMETRIA DE RECURSOS.....	217
3.3.1	Recursos e poder do DF em geral.....	217
3.3.2	Brasília e o DF no meio de um território rural pobre.....	219

3.3.3 Recursos assimétrico da ATER DF x outros estados .....	221
3.3.4 Assimetria entre AF e pequenos produtores patronais e/ou pluriativos do DF .....	222
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>225</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>229</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>244</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>248</b>

## INTRODUÇÃO

Apesar da institucionalização progressiva da agricultura familiar como um verdadeiro setor da economia e da sociedade rural do país, com uma política pública diferenciada, ainda assim, coexistem diferentes espaços rurais, com conflitos e disputas que refletem a configuração política do país. As políticas resultam da complexidade administrativa, do pacto federativo - com as suas conquistas, mas também as suas contradições e desequilíbrios - e das disputas entre elites, que por longos anos, determinaram e determinam o destino da nação.

No seio das disputas, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretária de Desenvolvimento Territorial, instituiu, desde o ano de 2004, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) -inicialmente chamado de PRONAT<sup>1</sup> - que ora conta com mais de 160 territórios em todo o país. Essa abordagem territorial do desenvolvimento rural está fundada na interação entre os poderes públicos dos diversos níveis de governo e múltiplos atores da sociedade civil. É uma situação que necessita, ao lado do estudo das políticas públicas, a mobilização da noção de ação pública (MASSARDIER, 2003), como característica da interação entre o Estado e diversos atores privados e coletivos para tratar de interesses públicos.

Na região central do Brasil, foi criado o Território das Águas Emendadas (TAE), abrigando municípios de Goiás e Minas Gerais, além do Distrito Federal, que se constituiu no objeto de estudo desta tese. A inédita configuração do Território das Águas Emendadas, por contar com municípios de três unidades da federação, suscitou um quadro distinto e inovador.

Esse caso peculiar oferece uma oportunidade especial para tentar compreender como se daria a aplicação da política pública dos Territórios Rurais numa situação ao mesmo tempo inédita e extremamente complexa, pois corresponde a um caso de ação pública de desenvolvimento rural que confronta diversos grupos de atores heterogêneos, dotados de diferentes recursos e distintos interesses, em disputas para elaborar projetos comuns, de âmbito territorial.

Nesse sentido, os elementos de análise aqui apresentados, se direcionam a entender a fabricação e a implementação da ação pública de desenvolvimento rural estabelecida no espaço do Colegiado Territorial, a partir dos recursos utilizados pelos distintos atores mobilizados no seio de uma configuração social ou de varias configurações específicas.

De acordo com as hipóteses, o processo de territorialização do desenvolvimento rural adotado para o TAE está sendo dificultado por três principais elementos: i) as regras do

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

sistema federativo do país que limitam a subsidiariedade dos entes envolvidos no arranjo territorial; ii) a assimetria de capacidade e de recursos entre os agricultores familiares tradicionais e pequenos empresários rurais, em particular do Distrito Federal; iii) a concentração de poder pela rede socioprofissional dos técnicos que inibe a expressão dos agricultores familiares, os beneficiários alvos da política do PDSTR.

Para verificar essas hipóteses, procurou-se analisar a aplicação da política do PDSTR no caso específico do Território de Águas Emendadas, detendo-se em identificar e revelar as assimetrias, cooperações e conflitos existentes nos espaços de implementação da mesma. Da mesma forma, procurou-se discutir a recomposição das relações sociais e institucionais dentro do marco de funcionamento do TAE, dada a complexidade de atores e instituições envolvidos, sobretudo pela presença de Brasília no arranjo.

Se há a necessidade de discutir a fabricação e a implementação da ação pública, também é preciso examinar o funcionamento dos instrumentos da Política dos Territórios Rurais e sua apropriação ou mobilização por distintas redes (sociotécnicas, profissionais, políticas), que se consolidam e disputam espaços no arranjo do TAE. Outro objetivo complementar consiste em propor uma análise das consequências da criação do TAE em termos de mudança de escala da ação pública entre União, unidades federativas e municípios.

Para levar a termo esses objetivos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando como entrada analítica o acompanhamento do conselho (ou colegiado territorial) e de dois projetos financiados pelo PDSTR ao longo de 6 anos de existência do Território das Águas Emendadas. A metodologia consistiu em estudar o funcionamento do território em construção, a partir das estratégias, posturas e jogos de poder revelados pela análise das configurações sociais (ELIAS, 1980) dos principais atores do TAE. Para reconstituir essas configurações sociais, recorreu-se a diversas técnicas: entrevistas, observação participante, acompanhamento de reuniões e análises documentais e bibliográficas.

O texto, além desta introdução, está estruturado em quatro partes e uma conclusão.

A primeira parte é destinada a apresentar a problemática do estudo, o contexto da pesquisa, os objetivos, as hipóteses e a metodologia aplicada.

A segunda parte trata do contexto e do referencial teórico e metodológico. Esforçou-se em situar o contexto deste estudo no marco da política de agricultura familiar do Brasil, e apresentar os principais conceitos mobilizados para suportar teoricamente a construção adotada. Nessa parte, foi utilizada uma revisão da literatura em sociologia e em ciência política para garantir um posicionamento da pesquisa capaz de articular as noções usadas.

A terceira parte apresenta os resultados e as análises alcançadas. Naquela seção, quatro grupos de resultados foram desenvolvidos: o funcionamento do Território das Águas Emendadas e do seu Colegiado; os dois projetos que se constituíram nos estudos de caso;

a análise do Colegiado como um espaço de disputas e interesses; e os conflitos que acentuam as diferenças no interior do território.

Por fim, uma quarta parte apresenta uma discussão dos resultados à luz do referencial teórico. Dividiu-se a parte entre alguns ensinamentos sobre aspectos gerais ligados a implementação do PDSTR e aspectos específicos relacionados ao caso do TAE.

Não é demais lembrar que o estudo aqui apresentado é um olhar peculiar de um caso específico, em um momento definido, de onde as análises emergiram. Deve ser considerado o valor explicativo para as configurações estudadas e as extrapolações evitadas.

A riqueza da análise reside justamente em desvendar em profundidade como os posicionamentos e as relações dos atores envolvidos neste caso se caracterizam e contribuem para os resultados alcançados, mas cientes de que os mesmos atores em outras situações podem se comportar de maneira diferente, gerando outros resultados.

Os achados da pesquisa permitem apontar algumas considerações que, espera-se, possam contribuir às reflexões de pesquisadores, governo e sociedade sobre a territorialização da política de desenvolvimento rural no caso do TAE e, gerar elementos para discussões mais aprofundadas sobre o papel do Estado na indução de políticas com base territorial.

## **PARTE I: PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS E METODOLOGIA**

Essa primeira parte da tese apresenta a problemática, incluindo os objetivos, as hipóteses e a metodologia da pesquisa. Procurou-se justificar essas escolhas com base nas considerações sobre a atual situação da agricultura familiar no Brasil e as políticas públicas destinadas a esse segmento.

As escolhas são frutos da trajetória do pesquisador com suas inclinações e orientações políticas, sociais e culturais, que se fundem com linhas de pesquisas, afinidades de orientadores e professores que pouco a pouco vão desvendando novos horizontes e ampliando inquietações diante das questões ainda sem respostas na sociedade brasileira.

Escolheu-se e foram trilhados aqueles caminhos considerados importantes e que necessitam de investigações para avançar na discussão. Frente a essas limitações e (in)certezas, entende-se que estudar a dinâmica do espaço rural, a agricultura familiar e principalmente, as políticas públicas destinadas ao Brasil rural com suas singularidades e diferenças constitui um desafio enorme.

Vivem hoje no espaço rural brasileiro 16% de toda a população do país e a taxa de alfabetização de sua população é inferior ao espaço urbano. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008, a taxa de analfabetismo para pessoas acima de 15 anos é de 7,5% na zona urbana e de 23,5% na zona rural. Enquanto, nas cidades, 9% da população têm pouca ou nenhuma instrução, no campo, tal proporção ultrapassa 24%. Em outro extremo, a população mais escolarizada, acima de 11 anos de estudo, representa mais de 40% da população urbana e apenas 12,8% da população rural. A maioria da população do campo - 73% - não completou o ensino fundamental.

O acesso da população rural aos serviços básicos de saneamento (23,1%) é comparável aos do Sudão (24%), Nepal (24%), Nigéria (25%), Afeganistão (25%) e Timor Leste (32%), segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que comparou os dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010) em seu 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com os da Organização das Nações Unidas (ONU).

Dados do Censo Agropecuário 2006, realizado pelo IBGE, apontam que mais de um milhão e quinhentas mil pessoas deixaram as ocupações no espaço rural desde 1996 e que mais de 70% das ocupações ainda existentes estão relacionadas com a agricultura familiar. Considerando ainda que mais de 70% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil possuem até 50 hectares, rapidamente chega-se à conclusão que o Brasil rural é feito de pequenas propriedades e que os desafios são de grande magnitude.

A agricultura familiar<sup>2</sup> se consolidou como categoria importante na política do Brasil pela criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de um ministério específico destinado ao setor e nos últimos anos pela instituição de políticas territoriais de envergadura maior que apenas aquelas para o setor agrícola, ampliando olhares para a multifuncionalidade desempenhada pelo espaço rural (CARNEIRO & MALUF, 2003).

Associada à pressão interna de movimentos sociais por abertura política, participação e maior destinação de políticas aos agricultores familiares, surgiram às experiências de conselhos<sup>3</sup> municipais de desenvolvimento rural. Os conselhos tornaram-se as instituições que mais se multiplicaram no país no período de redemocratização.

Os conselhos como espaços de ação pública são efeitos de interações de atores e instituições em torno de interesses, regidos por relações humanas e devem ser analisados como um jogo de atores (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006) em uma dinâmica e complexa configuração social.

Entendidos como espaços plurais, os conselhos são instâncias que encerram pelo menos uma virtude e um vício: virtude pelo caráter incluyente que adota e, vício pelo processo negociado e de acomodação de interesses. (MARTINS, 2001, p 7).

Importante ressaltar que ações públicas não necessariamente são ações exclusivas dos governos e/ou Estado, mas ações que emergem das diversas sociedades, nos mais variados territórios, como apontam Spink e Teixeira (2007, p. 46-47).

Na América Latina, começou-se a utilizar a expressão ação pública para descrever esse movimento duplo do Estado para a sociedade civil e da sociedade civil para o Estado. Menciona-se uma ênfase particular nas instituições públicas no âmbito local, em especial os municípios e outras formas de governo local, onde as mudanças têm sido mais significativas (CAMPBELL, 2003 apud SPINK & TEIXEIRA, 2007, p. 47).

Ação pública pode ser entendida no sentido amplo para caracterizar ações das diferentes instituições públicas e também qualquer outra atividade que esteja sendo articulada na esfera pública e em referência a um bem comum. Inclui atividades vinculadas diretamente ao exercício do poder e aquelas que resultam das atividades de cidadãos quando estão demonstrando sua preocupação ativa com a vida coletiva.

Apesar dos avanços institucionais e da ampliação de capacidades (SEN, 1999) que os conselhos representam, sobressai uma questão central: qual ação pública ocorre nos

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar, que por outro lado, setores ligados à elite política agrária do país se consolidaram em torno de outra agenda, tendo como representante o Ministério da Agricultura e as entidades de representação política como sindicatos rurais, confederações de agricultura e a representação parlamentar conhecida como bancada ruralista.

<sup>3</sup> Deve-se compreendê-los como “canais de participação que estimulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 1997, p. 7).

espaços de decisões que emergiram das políticas públicas descentralizadoras no Brasil redemocratizado?

A noção de participação estabelecida em torno dos conselhos de saúde e logo de desenvolvimento rural no Brasil, inicialmente de âmbito municipal, se ampliou para a escala territorial, pela iniciativa da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como forma de superar, sobretudo, a forte influência dos executivos municipais sobre estes espaços.

Criaram-se espaços coletivos<sup>4</sup> de discussões, diagnósticos e apresentação de propostas para a o chamado desenvolvimento territorial sustentável através da mobilização da sociedade civil (agricultores familiares), agentes de assistência técnica e membros de organizações públicas e privadas ligadas ao território.

Entretanto, apesar dessa potencialidade, nos últimos anos, estes espaços (conselhos) receberam clamores para um olhar mais atento, dada à complexidade da sociedade civil e de suas relações com o campo político-institucional, além dos problemas históricos estruturais que marcaram as relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2003; DAGNINO, OLIVEIRA & PANFICHI, 2006; SILVA, 2006).

Se os conselhos são elementos de ampla complexidade para os estudos da ação pública, conselhos de alcance territorial, além de novidade, potencializam ainda mais as dificuldades de sua análise. Pois pesam dificuldades e limitações do sistema federativo brasileiro, a subsidiariedade e o arraigado bairrismo historicamente constituído pelos prefeitos e legislativos estaduais e federais, dentre outros fatores.

Sendo assim, para compreender a aplicação e mobilização do PDSTR pelos atores sociais e instituições, a análise não pode ser descolada do mundo real e do contexto no qual se efetiva.

O PDSTR propõe criar nos espaços de decisão uma nova ação pública, pautada na ampliação da participação e na gestão social, no entanto, oito anos após sua implantação, quais são as implicações da política na recomposição da ação pública? A política tem alcançado sucesso ou os investimentos estão apenas reforçando velhas práticas?

A principal questão colocada é como os diversos atores apropriam-se ou reinterpretam os instrumentos de política pública no marco dos espaços de negociação para adaptá-los ao seu contexto.

Sendo assim, o objeto deste estudo é o Programa de Desenvolvimento Sustentável Territorial (PDSTR) implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por

---

<sup>4</sup> Os conselhos são arenas de decisão coletivas abordadas na literatura como espaços participativos de exercício e prática da democracia (AVRITZER, 1994, 2003; COSTA, 1997; GOHN, 1997; SANTOS, 2002).

intermédio da Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) desde 2003, por meio do estudo do Território de Águas Emendadas (TAE) e suas instâncias colegiadas.

## 1 OBJETIVOS

Para contribuir com a discussão estabelecida, propõe-se como objetivo da pesquisa, analisar a aplicação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios (PDSTR) no caso específico do Território de Águas Emendadas.

Mais especificamente, pretende-se:

Caracterizar o funcionamento e a institucionalização do colegiado territorial do TAE e suas consequências.

Discutir a recomposição das relações sociais e institucionais dentro do marco de implantação do TAE.

Identificar e revelar as assimetrias, cooperações e conflitos existentes na discussão e implementação dos recursos oriundos do PDSTR no âmbito do TAE.

Discutir os instrumentos do Programa e suas implicações na estruturação e manutenção das distintas redes sociais (sociotécnicas, profissionais, políticas) em torno da ação pública.

Analisar as dificuldades gerais na implementação do PDSTR e as condições específicas ligadas ao TAE.

## 2 HIPÓTESES

As hipóteses estabelecidas apontam que as dificuldades e os limites da implementação da política dos territórios rurais no TAE decorrem de dois grandes fatores:

No sentido amplo, e para o conjunto do PDSTR, limita-se pela insuficiente coordenação federativa no país, devido à negação das regras de subsidiariedade<sup>5</sup> e conseqüentemente da descentralização das políticas públicas. Esses elementos são comuns a todos os territórios apoiados pela SDT/MDA, mas nesse caso, assumem contornos mais fortes e influentes, pelo fato de o Território das Águas Emendadas reunir três unidades federativas, entre as quais, uma muito específica: o Distrito Federal.

No sentido restrito, ou seja, no caso específico do TAE, a implementação do PDSTR é marcada por um quadro de assimetrias múltiplas.

---

<sup>5</sup> Subsidiariedade implica que a instituição menor, quando incapacitada de atender suas funções de maneira adequada, será auxiliada pela instituição maior imediatamente relacionada.

Primeiro a assimetria se caracteriza pela concentração de poder entre os técnicos. Como elementos constitutivos desse poder e suas implicações, pode-se apontar:

- a manutenção da reconhecida assimetria de poder entre técnicos e agricultores;
- o fato de as ações privilegiarem objetos técnicos como instrumentos da política favorecendo o seu controle por meio da constituição de redes sociotécnicas;
- a formação ou manutenção de redes sociais entre técnicos, em particular, agrônomos;

Em segundo lugar e no caso particular do Distrito Federal, existe uma assimetria de capacidade e de recursos entre os agricultores familiares tradicionais e pequenos empresários rurais que se mobilizam dentro do marco do novo Território.

### 3 METODOLOGIA

A construção desta tese se desenvolveu por percursos metodológicos que refletem as escolhas realizadas, o lugar definido para o estudo, o objeto de estudo e os recortes necessários.

Da mesma forma, as opções de não escolhas se constituem em escolhas também, uma vez que ao optar por este ou aquele projeto, ou por um território em detrimento de outro, constrói-se significados ao processo de pesquisa.

As construções advindas se fundem com a trajetória do autor, constituindo um mosaico onde se pode encontrar o distanciamento lado a lado com o engajamento e com as marcas da formação acadêmica que se expressa na construção deste texto.

Estamos diante de um quadro estimulante para a pesquisa e a construção de novos referenciais. As novas abordagens de políticas públicas requerem uma nova ótica para a análise que se estabelecem e, por conseguinte, são necessários novos recortes metodológicos e escolhas teóricas para contribuir no desenvolvimento da ciência.

As dinâmicas de crescimento do Estado no século 20 foram acompanhadas, tanto pelo desenvolvimento e diversificação de instrumentos de ação pública, como pela acumulação de programas e políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado. Mais surpreendente talvez, os processos de recomposição do Estado contemporâneo foram acompanhados por uma nova onda de inovação, que concerne esses instrumentos, notadamente, mas não exclusivamente, nos domínios recentes de expansão da ação pública.

A análise da ação pública preconiza observar os dispositivos<sup>6</sup> concretos de política pública como construções sociais procedentes de um jogo complexo entre uma multiplicidade de atores sociais, políticos e econômicos (MASSARDIER, 2003).

O desbalanço de forças e poder que se estabelecem nesses espaços reforça a necessidade de problematizar a relação da política com as configurações sociais estabelecidas nesses dispositivos.

No âmbito territorial, o Colegiado e os projetos territoriais constituem os principais dispositivos de expressão para o estudo. Integram uma série de atividades e relações complexas que exigem esforços analíticos para sua compreensão.

O Colegiado do Território, enquanto espaço de ação pública, é constituído como o lócus das relações sociais dos indivíduos que participam da política territorial. Mesmo que não seja único ou nem sempre o mais importante, deve-se ressaltar que esse espaço é legitimado pela SDT e, portanto, reconhecido para o estudo como um dispositivo a ser observado.

No entanto, é a dinâmica dos projetos que anima se não a existência, pelo menos o funcionamento do Colegiado. Por isso, o estudo da trajetória dos atores, dos mecanismos e das inter-relações que caracterizam a “configuração social” em torno de cada projeto constitui ao mesmo tempo uma abordagem empírica e um marco analítico da implementação concreta da política territorial da SDT/MDA na região.

Dessa forma, para compreender a (re)configuração da ação pública no desenvolvimento rural, a partir da política pública estabelecida pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), adota-se como recorte analítico a análise dos projetos (instrumentos) do Território das Águas Emendadas (TAE), entendidos como dispositivos concretos de políticas públicas.

### 3.1 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO SOCIAL DE DISPOSITIVOS DE AÇÃO PÚBLICA

A complexificação e a diversificação das políticas públicas têm levado a analisá-las como construções sociais, como conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes (CALLON, LASCOUMES & BARTHE, 2001). A noção de ação pública foi mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política (MASSARDIER, 2003; DURAN, 1999): a fragmentação dos lugares do poder, a interdependência entre os atores, assim como a existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no

---

<sup>6</sup> Entendidos como arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação. (MORMONT, 1996).

marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006).

A ação pública corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas decisões políticas, entre esses atores e os governantes (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006).

A relação entre políticas públicas e ação pública está marcada precisamente pela fragmentação dos lugares de poder, pela possibilidade de enfrentamento entre políticas e, pela renovação dos processos de gestão da decisão pública: consultas, mediação, etc. As ações públicas são mais numerosas quando o Estado é policêntrico ou descentralizado (DURAN, 1999).

Percebe-se então, uma constante necessidade de se investigar o modo como os componentes individuais se ligam, uns aos outros. As configurações de seres humanos interdependentes não se podem explicar ao estudar seres humanos isoladamente. E é neste sentido, que Elias (1980) defende o estudo da sua interdependência, das suas sociedades e das configurações que formam uns com os outros.

Da complexidade da implementação da ação pública de desenvolvimento rural territorial, destacamos a importância da compreensão das configurações sociais (ELIAS, 1980) como algo dinâmico entre os indivíduos que podem ser, segundo os momentos, aliados ou adversários. Além da própria descrição da configuração é importante descobrir os elementos que motivam esta ou aquela constituição social e, sobretudo, a própria evolução dessa configuração social no tempo.

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

Um sistema concreto de ação é um conjunto humano estruturado que coordena as ações de seus participantes por mecanismos de jogos, relativamente estáveis e que mantém sua estrutura, ou seja, a estabilidade de seus jogos e as relações entre eles, por mecanismos de regulação que constituem outros jogos. (CROZIER & FRIEDBERG, 1980, p. 286)

O fato dos indivíduos "entrarem em configuração" equivale nas palavras de Elias e Scotson (1965) dizer que o ponto de partida de qualquer pesquisa sociológica é uma pluralidade de indivíduos que, de uma forma ou outra, são interdependentes.

Dizer que as configurações são irredutíveis, equivale a dizer que não conseguiríamos explicá-las com termos que suponham que, de certa forma, elas existem de maneira independente em relação aos indivíduos. Tampouco conseguiríamos fazê-lo por meio de termos que envolvam a

existência dos indivíduos fora destas configurações. (ELIAS & SCOTSON, 1965, p.184)

Para tanto, a questão é entender como os indivíduos se relacionam no fluxo da vida cotidiana e contribuem para manter estabilizadas as suas relações e práticas sociais.

A discussão sobre configurações sociais parte da sociologia do conhecimento proposta por Elias (1980). O autor explica a dificuldade em se superar o sentimento de enxergar os seres humanos como meros objetos estáticos. Considera ainda, necessário substituir a concepção egocêntrica tradicional de compreensão da sociedade como elementos individuais, passando a entender que as pessoas constituem teias de interdependências ou configurações, tais como famílias, escolas, cidades, estratos sociais, ou estados.

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

Desse modo, a prioridade é concedida à descoberta do terreno e da sua estruturação sempre particular e contingente, e ao desenvolvimento de modelos descritivos e interpretativos que se ajustam ao terreno, às suas particularidades e às suas contingências. Por outras palavras, a descrição é aqui pelo menos tão importante como a interpretação dos fatos observados.

Ainda, segundo Friedberg, a descrição é primordial e reveste-se de uma pertinência especial, porque é ela que permite aprender o significado próprio de tal ou tal fato aparentemente anódino, por em evidência a definição e o peso muito específicos que os atores associam a tal ou tal problema a priori pouco importante (FRIEDBERG, 1993, p. 301)

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

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

Em síntese, o que a análise da ação pública recomenda é observar os dispositivos concretos de política pública como construções sociais produtos de um jogo complexo entre múltiplos atores sociais políticos e econômicos. As consequências analíticas - no caso de

políticas públicas - desta preconização, segundo (MASSARDIER, 2003) declinam-se em função dos seguintes pontos:

- a) Um dispositivo concreto de política pública resulta da estrutura da configuração social que o fabrica.
- b) O jogo entre os atores da configuração é dependente dos recursos dos quais estes dispõem (educação, capacidades, militante, profissional, especializado, autoridade, financiamentos, etc.).
- c) As racionalidades à obra são, por conseguinte múltiplas: técnicas, políticas, comerciais, etc.
- d) O que convém então chamar “a ação pública” é, por conseguinte o resultado de uma luta entre diversos atores, ações e racionalidades.
- e) O jogo é policêntrico<sup>7</sup>, o que não significa necessariamente ser horizontal e igualitário. Da mesma forma, certos atores também são policêntricos.
- f) A confecção dos dispositivos de política pública é o resultado de conflitos, de negociações, de cooperações, de mediações e de concertações ao mesmo tempo formais e informais.

### 3.1.1 Os Projetos como Instrumento de Ação Pública

Se o projeto como dispositivo concreto de ação torna-se um instrumento privilegiado da ação pública, a caracterização da sua trajetória e implementação contribui para leitura e análise da ação pública ou do instrumento de política pública estudado (nesse caso o PDSTR).

No estudo em questão, os projetos são instrumentos estabelecidos como portadores dos interesses locais junto a SDT. Como objeto do PDSTR, os projetos devem contemplar a instalação de infraestrutura, destinadas a atender demandas estabelecidas ou convergentes descritas no Plano de Desenvolvimento Territorial.

Na literatura, as referências se dirigem ao que Lascoumes e Le Galès (2004, p. 13) chamam de instrumentos para governar.

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e dos significados os quais ele é portador.

---

<sup>7</sup> “[...] Um sistema político policêntrico seria composto por: (1) muitas unidades autônomas formalmente independentes umas das outras, (2) que escolhem atuar de maneira a tomar em consideração umas às outras, (3) por meio de processos de cooperação, competição, conflito e resolução de conflito. (OSTROM, 1994, p. 225)

Meyer e Scott (1992) apontam que os projetos são verdadeiras instituições, ou seja, convenções sociais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem "padrões de significação" e guiam a ação humana.

Neste sentido,

Os instrumentos determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos de relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e afastar outros, constringendo os atores e suas ofertas de recursos, e veiculam uma representação de problemas (LASCOURMES & LE GALÈS, 2004, p. 16)

Os instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo. Uma instituição constitui um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que governa as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (NORTH, 1990). As instituições fornecem assim um quadro estável de antecipação que reduz as incertezas e estrutura a ação coletiva.

Os projetos territoriais são instrumentos usados pela política para promover a ação pública no território. Na prática, os atores se reúnem para discutir, negociar e determinar a aplicação de montantes de recursos destinados ao território. O ponto de partida focado nos projetos permite-nos que avancemos sobre as configurações estabelecidas, sobre as relações de poder e essencialmente sobre a ação pública, desenvolvendo os objetivos da pesquisa.

A proposta de investigar a lógica de ação dos atores envolvidos nos processos de institucionalização e territorialização da política pública se fortaleceu ainda mais, a partir das hipóteses que colocavam ênfase sobre o papel de mediação que os técnicos estabelecem frente aos agricultores e demais integrantes dos colegiados. Os projetos são instrumentos que comportam recursos específicos que os técnicos utilizam para diferenciar-se dos demais atores na ação pública. Desde a utilização de vocábulos com aderência às políticas públicas até estimativas e cálculos pouco confiáveis de beneficiários e capacidades instaladas, estes transmitem aos demais uma impressão de conhecimento diferenciado sobre tudo e todos.

Neste sentido, torna-se importante a compreensão do uso do espaço de ação pública pelos atores locais e as assimetrias que determinam ou são determinadas pelo PDSTR.

### 3.1.2 Os casos estudados

A Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) no Território das Águas Emendadas (TAE) insere-se num contexto bastante instigante, uma vez que é o único território com a participação de municípios de dois estados (Minas Gerais e Goiás) além do

Distrito Federal. Além disso, as particularidades econômicas, sociais, culturais e políticas que fazem do Território um espaço de baixa identidade e coesão.

Por seu lado, a presença de Brasília no centro do Território é entendida como fator determinante da dinâmica comercial da região e explica os projetos prioritários escolhidos para a análise, todos voltados para a questão da comercialização e acesso a mercados.

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

O Mercado Orgânico é um projeto apoiado pelo MDA em 2004, com o montante de 69.404,67 reais. No plano de trabalho inicial do projeto constavam 85 beneficiários diretos e 340 indiretos para usufruir de uma estrutura (objeto do projeto) localizada no terreno da CEASA-DF, destinada à comercialização de produtos orgânicos certificados, produzidos no DF e entorno.

A Central de Capacitação e Comercialização é um dos maiores projetos individuais apoiados pela SDT/MDA desde sua constituição. O montante de 4 milhões de reais destinados pela Secretaria ao projeto no ano de 2004 é pouco menor do que foi destinado a todo o estado do Maranhão no mesmo período (R\$ 5.236.066,00). (Fonte: Dados cadastrais das propostas e contratos - MDA). No plano inicial do empreendimento há a expectativa de beneficiar 42 municípios (DF e entorno) e 15 mil agricultores familiares com uma obra conjunta de comercialização e capacitação também no terreno da CEASA-DF.

### 3.2 PASSOS METODOLOGICOS

Em termos operacionais, estabelecemos a seguinte trajetória de pesquisa, reforçando que as etapas não são lineares e rígidas, antes complexas e flexíveis, dotando o pesquisador de liberdade de ação suficiente para suas análises.

#### 3.2.1 Diagnóstico do Território e seleção dos projetos

Uma vez definido o objeto de pesquisa, procedeu-se a caracterização da política pública do PDSTR, do seu contexto no MDA e da criação do Território das Águas Emendadas mediante um estudo bibliográfico e um rápido diagnóstico do funcionamento do Colegiado. Depois passamos à escolha dos projetos a serem investigados, a partir de informações obtidas na SDT, na SEE-DF, na EMATER-DF e na Caixa Econômica Federal.

O critério de escolha dos projetos foi intencional considerando seu grau de execução, os montantes envolvidos, os interesses e outros aspectos que favoreceram a priorização da escolha. Ressalta-se que inicialmente escolheram-se quatro projetos e após análises de suas execuções, dois foram eliminados pelos atrasos em relação aos cronogramas de estudo exigidos pela pesquisa.

Depois de selecionados os dois projetos designados para os estudos de caso, procedeu-se um levantamento detalhado de suas trajetórias procurando recuperar todas as etapas desde sua definição, montagem, discussão, aprovação e implementação. Neste sentido, as informações dos atores envolvidos ao longo da trajetória do projeto (obtidos através de entrevistas e documentos técnicos oficiais), foram juntamente com as informações financeiras obtidas junto a Caixa Econômica Federal (CEF) e MDA, responsáveis pelo resgate da história e gênese dos projetos.

A partir da escolha do projeto, o esforço se concentrou em obter toda a documentação e história referente ao mesmo. Importava resgatar desde esboços de regulamentos, atas de reuniões, plantas e projetos civis, fotografias, até planos de trabalho, programação de atividades, relatórios físico-financeiros, prestações de contas, regulamentos e estatutos aprovados. Além disso, o caminho percorrido pelo projeto para alcançar o território bem como os atores responsáveis pela definição destes é fundamental para compreender os estágios seguintes da trajetória dos projetos.

### 3.2.2 A caracterização da configuração social do TAE

A etapa anterior permitiu que fosse estabelecida a dinâmica geral da configuração social em torno do colegiado e das suas diversas categorias de atores. A metodologia associou a observação participante nas reuniões do colegiado e dos grupos técnicos e as entrevistas dos atores sociais envolvidos. Realizamos assim uma tipologia e análise estratégica dos principais atores envolvidos no TAE, a nível institucional e individual.

### 3.2.3 Caracterização da configuração social dos projetos

A configuração dos atores sociais em torno de cada projeto foi analisada ao longo do tempo. Permitiu identificar os diversos atores, sua posição, os recursos mobilizados, os interesses, os contra interesses, o nível de participação dos diversos indivíduos e grupos, suas relações mútuas, seu envolvimento com o território e as estratégias mobilizadas. Nesta etapa foi utilizado, o cruzamento dos dados e a interpretação contextual das informações obtidas.

Buscou-se identificar e compreender as particularidades das configurações estabelecidas ao longo das trajetórias dos projetos, de maneira a compreender as regras do jogo que não estavam escritas em documentos e atas. Procurou-se identificar os atores-chave, os atores “transversais” ou mediadores, os recursos mobilizados, o grau de abertura da configuração para novos postulantes, as especificidades técnicas funcionando como barreiras a novos entrantes, os atores centrais e aqueles periféricos.

#### 3.2.4 O fechamento da configuração social

Por fim, buscou-se investigar o modo de articulação entre os atores. O objetivo era identificar as particularidades de cada configuração de atores: alianças ou coalizões, interconhecimento e relações interpessoais, efeitos de rede, cooperação e conflitos.

Especificamente buscou-se identificar zonas de cooperação e conflito na trajetória dos projetos, lugares formais e informais de articulação, zonas de conflito onde não ocorriam articulações e relações ou entrecruzamentos entre diferentes níveis de ação e o TAE. Esta compreensão deriva de uma sistematização apurada da trajetória dos projetos, do cruzamento destas informações com observações e testes cruzados de veracidade dos fatos.

O Quadro 1, a seguir, sintetiza as etapas metodológicas e apresenta detalhamento de fontes e técnicas de pesquisa utilizadas.

<b>Etapa</b>	<b>Objetivo geral</b>	<b>Fonte</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Detalhamento</b>
Caracterização do TAE, identificação e escolha dos projetos	Escolher os projetos a serem investigados no horizonte temporal da pesquisa Compreender aspectos diversos relacionados a cada um dos projetos Compreender todas as etapas envolvidas na consecução dos projetos (desde o edital até execução)	Base de Dados – SDT/MDA CIAT, EMATER, ARCO, OPORT, Prefeituras, CEF, MDA, etc...	Critério não aleatório Escolha intencional dirigida Entrevistas e triangulação	(Aspectos a observar:) Eleição de prioridades Articulações Escolhas – motivos Arranjos estabelecidos Conflitos e cooperação Montagem técnica do projeto (responsável, discussão prévia, interesses), perfil do responsável técnico (in/out) Aspectos financeiros (amplitude, valores, escolha de gestores, oportunidade ou demanda?).
Reconstrução da configuração social	Compreender a dinâmica estabelecida pela PP de desenvolvimento territorial na prática	Atores individuais e institucionais Gestores dos projetos CIAT	Observação Entrevistas Cruzamento de dados	Motivador Recursos que possui O que busca? Por quê? Quem determina? Como age Quem representa Nível de atuação Relação com outros atores (do TAE, fora do TAE, do colegiado) Recursos humanos, materiais, patrimoniais e específicos (conhecimento, acesso privilegiado) Participação em outras organizações
Identificação das particularidades da configuração	Compreender a regra do jogo	CIAT Gestores dos projetos	Observação e entrevistas	Grau de abertura a novos entrantes Especificidades técnicas como barreiras à entrada Atores e recursos mais importantes Atores centrais e passarelas Recursos sociais mais relevantes
Compreensão dos modos de articulação entre atores	Identificar especificidades da configuração	Reuniões e encontros técnicos	Observação Cruzamento de dados	Identificar zonas de cooperação e conflito Identificar lugares formais e informais de articulação Identificar zonas de conflito onde não ocorre articulação Identificar relações ou entrecruzamentos entre diferentes níveis de ação e o TAE

Quadro 1 - Etapas Metodológicas  
Fonte: Elaborado pelo autor, (2009)

### 3.3 TÉCNICAS DE PESQUISA

Não raro, são exatamente estes últimos, os fenômenos triviais, que nos dão uma noção clara e simples da estrutura e desenvolvimento da psique e suas relações, que nos eram negadas pelos primeiros os fenômenos classificados como importantes (ELIAS, 1980, p. 125).

Uma vez ciente da escolha metodológica a trilhar, não devemos esquecer o cotidiano (ELIAS, 1980) da ação pública. Nele se revelam as relações que constroem as configurações e, sobretudo, se expressa o poder das diversas relações estabelecidas.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, combinou-se neste trabalho a noção de observação participante de William Whyte (2005), levantamentos bibliográficos e entrevistas semi-estruturadas, como capazes de permitir ao pesquisador o envolvimento necessário para apreender o cotidiano do Território, ao mesmo tempo em que guardava o distanciamento prudente.

No intuito de preservar as fontes de informações e evitar a exposição dos atores envolvidos, adotou-se a substituição dos verdadeiros nomes e cargos ocupados por nomes fictícios e dentro do possível, a troca de cargos e instituições.

Para as organizações públicas manteve-se o verdadeiro nome da instituição, enquanto para as organizações privadas e sem fins lucrativos como ONGs e associações, procedeu-se a alteração.

Apesar desse cuidado metodológico, é nosso dever informar que as coincidências podem existir e não representam qualquer posicionamento pessoal em relação aos envolvidos ou seus grupamentos profissionais, trata-se apenas de constatações de pesquisa que reforçam o trabalho de investigação conduzido.

#### 3.3.1 Observação participante

A observação participante ajuda o pesquisador a “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS, 1996, p. 79). Na pesquisa em questão, a observação adotada foi participante, o que pressupôs a integração do investigador ao grupo investigado. O pesquisador deixou de ser um observador externo dos acontecimentos e passou a fazer parte ativa deles.

A identificação do pesquisador vinculado à Universidade de Brasília, por diversas vezes facilitou o acesso ao mesmo tempo em que lhe causou a necessidade de explicação no sentido de afirmar sua presença ali não como representante da universidade (que deveria oficialmente participar do colegiado), mas como um pesquisador que observava as

atividades do grupo. Além do colegiado o pesquisador realizou observações em reuniões da EMATER, do MDA e outras instituições ligadas ao Território.

Whyte (2005, p. 301) aponta alguns contornos essenciais que caracterizam a noção de observação participante e que foram adotados no terreno de pesquisa:

- a) Negociação para entrar no terreno da pesquisa - mostra a importância de se realizar uma aproximação inicial na qual o pesquisador pretende desenvolver seu trabalho para que se possa sentir e entender como se poderão criar laços mútuos de confiança.
- b) O desconhecimento do terreno - Negociar a entrada no terreno de pesquisa, em ambos os casos, não foi garantia de saber o que poderia acontecer ou disso ser revelado durante a pesquisa. O autor aponta que, inicialmente, algum tipo de expectativa é gerada sobre o lugar e que, em muitos casos, as entrevistas e conversas feitas nos contatos iniciais se revelavam de outra forma no terreno da pesquisa.
- c) Por que estar no terreno? - Ter uma justificativa bem construída para ser aceito no campo é uma condição essencial para o pesquisador estar no terreno da pesquisa e ser aceito pelas pessoas desses lugares. Porém, a razão pela qual ele se encontra no lugar deve ser um motivo que faça sentido aos interesses e sentidos das pessoas desses lugares.
- d) A verdade é uma condição para uma negociação constante: Ser o mais franco possível mostrando os objetivos reais do que se pretende no campo é o caminho mais adequado para se construir uma relação de confiabilidade no lugar, sendo também uma garantia de manutenção do processo de negociação contínuo para permanência no lugar. Vale chamar atenção e mostrar que a relação que existe é de pesquisador, sem ter a pretensão de se fazer parte do objeto pesquisado.
- e) Pessoa-chave no terreno - Ter uma pessoa-chave próxima possibilita que o pesquisador ganhe tempo para buscar informações, procurando identificar os aspectos locais. Não se deve confundir, entretanto, uma pessoa-chave com um informante chave.
- f) O pesquisador também é observado, mais ainda, é monitorado! - A presença de um ator desconhecido no cotidiano provoca ações de observações e monitoramento por parte da população do lugar, ou seja, a presença estranha faz com que as pessoas observem e monitorem no dia-a-dia as ações do estranho, nesse caso do pesquisador.
- g) Habilidades necessárias - aponta que a observação participante requer a habilidade e a competência do pesquisador em saber ouvir, olhar, sentir, ou seja, utilizar todos os sentidos possíveis para captar cada gesto, palavras e sentimentos das pessoas que se encontram no terreno de pesquisa.

O processo de observação iniciou-se em fevereiro de 2008 com rotineiras participações nas atividades do Colegiado e dos núcleos. Além dos eventos oficiais, o

pesquisador recorria às visitas à SEE-PRONAF/DF onde se concentravam algumas das lideranças do Território e os documentos acima citados.

Foram mais de uma dezena de eventos, como oficinas e reuniões, ao longo dos anos de 2008 e 2009 que permitiram a observação das articulações e tratativas formais e informais dos atores em torno de espaço de representação, projetos e eventos.

A maior parte dos eventos acompanhados ocorreu em Brasília, amparados na justificativa dos organizadores da facilidade de acesso e espaços físicos disponíveis com baixo custo. Entretanto, nas ocasiões que estes foram deslocados da capital federal, houve níveis de participação e organização semelhantes. A única razão efetiva assenta-se na disponibilidade da Granja do Torto com seu auditório que pertence a EMATER-DF e não oneravam as atividades. Por outro lado havia relativos custos quando os eventos aí realizados necessitavam de deslocamentos para a realização de refeições e hospedagem dos participantes das cidades vizinhas quando estes duravam mais de um dia.

Existia ainda, um fator negativo na realização de eventos de um dia em Brasília que era a demora dos participantes em chegar no horário estabelecido e ao final do dia, a pressa em partir para suas cidades, permitindo apenas poucas horas de discussões e realizações de tarefas.

As observações dos eventos oficiais e informais, associadas com as indicações anteriores de possíveis lideranças, permitiram ao pesquisador identificar elementos chaves para as entrevistas e também um direcionamento em relação aos principais documentos necessários para a compreensão do objeto de estudo.

### 3.3.2 A procura e a análise de documentos

A coleta de dados de campo se dividiu em duas grandes etapas, a primeira destinada a obter informações dos projetos e de sua documentação e a segunda, direcionada a compreender os arranjos das configurações sociais dos atores envolvidos em cada projeto.

Nessa primeira fase, foram utilizadas pautas e atas de reuniões do Colegiado, dos Núcleos Técnico e Diretivo que registravam as memórias dos principais eventos oficiais do TAE, dossiês dos principais projetos, planos técnicos e financeiros aprovados pela SDT, estudos e relatórios de instituições de pesquisas e outras fontes que pudessem contribuir ao propósito do estudo.

Os documentos produzidos no âmbito do Colegiado, sobretudo atas de reuniões, resumiam-se em relatos de temas tratados e decisões escolhidas, não apresentando detalhes das discussões, disputas e debates, que eram apreendidos nas outras etapas da pesquisa.

Das observações e dos documentos, foi possível avançar na segunda grande etapa, direcionada a obter informações, identificar e definir atores centrais e informantes chaves para as entrevistas a serem realizadas, bem como construir guias metodológicas adequadas a cada tipo de informante.

### 3.3.3 Entrevistas individuais

Diante da identificação e definição de atores chaves, adotou-se a realização de entrevistas semi-estruturadas, pois produzem uma melhor amostra da população de interesse e tem um índice de respostas bem mais abrangente, uma vez que é mais comum as pessoas aceitarem falar sobre determinados assuntos nestas condições (SELLTIZ et al., 1987). Para a realização das entrevistas, foram construídas duas guias metodológicas (apêndices) para orientar a obtenção geral das informações necessárias e para o entendimento específico de cada projeto.

Foram realizadas cerca de vinte entrevistas, entre abril de 2008 e outubro de 2010, desde a etapa de prospecção dos projetos até o momento de análise das configurações estabelecidas. Aos informantes era garantido o sigilo das identidades e procurava-se contextualizar a entrevista com as demandas da pesquisa e ao mesmo tempo, estabelecer paralelos entre os eventos, documentos e observações, buscando construir um percurso para os projetos estudados.

As entrevistas foram sistematizadas e contribuíram para as análises posteriores de forma integradas com as outras técnicas, gerando complexas relações e trajetórias que foram graficamente representadas em face dos objetivos estabelecidos e das etapas metodológicas traçadas. São representações das redes e configurações sociais dos atores e dos projetos através do Diagrama de Venn, adotado nos Diagnósticos Rápidos Participativos (CHAMBERS, 1994) e elaboração de fluxogramas de trajetórias dos projetos desde sua idealização até a implementação.

## **PARTE II: CONTEXTO, CONCEITOS E REVISÃO TEÓRICA**

Nessa segunda parte do texto, apresentaremos uma breve contextualização das políticas e programas estruturados pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (LULA) nos períodos de seus dois mandatos como presidente do Brasil (2003-2007-2010). Importante ressaltar que o esforço aqui desenvolvido não se constitui como uma referência na análise ou avaliação das políticas e serve apenas no sentido de posicionar o leitor quanto aos objetivos e o objeto estudado.

Percorre-se uma trajetória que busca apresentar o surgimento do MDA, as relações deste com os movimentos sociais e sindicais do campo brasileiro, as escolhas e posicionamentos que foram efetivadas pelo Ministério ao longo da sua constituição, dentre elas a reorganização da ATER pública e a institucionalização da política de desenvolvimento territorial, objeto de maior interesse nesta tese.

Em seguida, apresenta-se uma construção teórica estruturada na herança federativa brasileira, as contribuições e contradições das constituições nacionais, a descentralização e a territorialização de políticas e o papel da sociedade civil.

Posteriormente, apresentam-se as contribuições das ciências políticas na tentativa de compreender as políticas públicas e a ação pública e estruturar um quadro de análise para investigar a territorialização do PDSTR. Optou-se pela abordagem das configurações sociais como um enfoque que nos guiou na análise e entendimento das diversas redes que se formavam nos espaços de ação pública.

### **1 CONTEXTO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO GOVERNO LULA**

O governo Luís Inácio Lula da Silva manteve durante os oito anos de seus dois mandatos a posição estabelecida no governo anterior (Fernando Henrique Cardoso) de compatibilizar a existência de dois ministérios dedicados ao espaço rural brasileiro. A agricultura familiar segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2008) apresenta 4,3 milhões de pessoas e 85% dos estabelecimentos é administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A agricultura empresarial contabiliza 800.000 estabelecimentos, ou seja, 15% do total dos estabelecimentos e está ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O volume de crédito oferecido para o agronegócio foi muito superior aos recursos destinados ao PRONAF e aos demais programas do MDA. A tabela 1 mostra a evolução dos financiamentos oficiais e as desigualdades de forças que existem dentro do próprio governo.

Tabela 1: Evolução dos financiamentos oficiais aos setores rurais do Brasil (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	(em bilhões de reais)						
Agronegócios <sup>(1)</sup>	40,4	41,9	43,7	51,1	66,1	75,1	81,2
PRONAF	1,4	2,4	3,5	3,1	3,7	5,7	6,1

Fonte: BACEN, (2010). Anuário estatístico do crédito rural / Elaborado pelo autor

<sup>(1)</sup> Produtores e cooperativas

A oferta crescente de recursos ao agronegócio, o recorrente subsídio disfarçado sob o argumento do perdão de dívidas para escapar às sanções da Organização Mundial do Comércio (OMC), a oferta de quadros estratégicos do Governo Luís Inácio Lula da Silva para empresários do setor agropecuário tradicional e as elevadas taxas de inadimplência fazem o setor do agronegócio parecer mais eficiente que o da agricultura familiar no Governo Luís Inácio Lula da Silva.

Favorece ainda mais esta postura dual, a cooptação para quadros do MDA de grande parcela dos movimentos sociais e sindicais que, durante anos foram responsáveis pela inserção de temas da categoria da agricultura familiar nas esferas de políticas públicas.

### 1.1 RELAÇÕES COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO

Para compreender o papel do MDA e da SDT na política territorial, deve-se resgatar a sua história, pois a sua constituição é ligada ao desenvolvimento dos movimentos sociais e sindicais no campo (MSS).

Ator importante na ação pública de desenvolvimento rural territorial, principalmente em função de seu protagonismo na construção histórica do MDA são os movimentos que aqui designamos como MSS (movimentos sociais e sindicais do/no campo). Da mesma forma, o próprio Ministério dado seu envolvimento direto nas ações dos territórios é outro ator que devemos conhecer e aprofundar em nossa análise.

Os grupos organizados não são somente, como às vezes dizem parceiros do estado. À medida que suas ações e suas atividades contribuem poderosamente para definir o que são as políticas públicas, eles de certa maneira, são coprodutores da ação pública. Em certos casos, a política elaborada e implementada não faz mais que pegar e oficializar um projeto de ação concebido e formulado por um ou mais grupos organizados. (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006)

O Estado não é um, ele não age como um ator coerente capaz de impor sua vontade. Ele é também múltiplo. Sua ação resulta das iniciativas, de atividades esparsas e por vezes contraditórias de diversas instituições que opõem seus interesses, seu saber-fazer

específico, suas concepções divergentes da “boa solução” é o resultado das relações de poder entre os "componentes" do Estado (governos, eleitos, agências especializadas), compromisso laboriosamente negociado entre seus representantes e, na melhor das hipóteses, o ato de autoridade de um ator dominante que coloca fim aos confrontos, pelo menos por um tempo.

Dessa forma, nossa leitura a seguir, percorrerá a trajetória dos MSS e a criação do MDA, buscando compreender a relação de forças que se consolidara neste Ministério. Por fim, apresentamos os desdobramentos que esta situação propiciou e as formas de gestão que o MDA adotou para atender a estes arranjos.

O surgimento do MDA é fruto de uma trajetória de lutas e conflitos pela reforma agrária, sobretudo dos movimentos que se fortaleceram ao longo da redemocratização do país. Dentre estes movimentos, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ao lado do Movimento dos Sem Terra (MST) e Central Única do Trabalhador (CUT) são os deflagradores da separação do tema da reforma agrária no governo brasileiro, dando origem ao MDA.

A CONTAG foi criada em 1963 e logo após a diretoria eleita foi substituída por interventores do Estado, dado o golpe de 1964, situação que perdurou até 1968 quando um grupo de oposição (não ligado ao regime militar) venceu a eleição.

As relações existentes entre pequenos produtores e Estado eram bastante frágeis, tanto que nos anos 60 a grande luta dos movimentos sindicais era modificar a estrutura agrária vigente. Oficialmente a instituição foi reconhecida em 31 de dezembro de 1964 por meio do Decreto 53.517.

Após a retomada da CONTAG pelos líderes sindicais em 1968, a questão era como acomodar pequenos produtores e assalariados na mesma estrutura, uma vez que ambos estavam desassistidos pelo Estado e formavam a base da nova instituição, junto a meeiros e arrendatários.

De qualquer forma, a criação da CONTAG e posteriormente a aprovação<sup>8</sup> do Estatuto da Terra em 1964 reforçaram a pauta da defesa da reforma agrária e possibilitaram o embrião da luta em defesa dos interesses dos trabalhadores rurais, em geral, e dos agricultores familiares (à época, identificados como pequenos produtores) (BRASIL, I., 2004).

Pelo lado do Estado, o projeto de desenvolvimento propunha um olhar mais voltado para a expansão do litoral, à formação das metrópoles, ao grande comércio e à indústria representando o moderno (CASTRO et al., 1979). Em virtude destas características, não

---

<sup>8</sup> O Estatuto da Terra, elaborado durante o governo de João Goulart (1961-1964), foi promulgado devido às pressões internacionais e internas, mas, com profundas modificações. Ainda assim, marcou uma nova etapa em relação à legislação existente, permitindo, dentre outras coisas, a intervenção do Estado no setor fundiário, mediante a desapropriação de terras por interesse social. (REVISTA CONTAG 40 anos, 2004)

havia políticas públicas voltadas para o setor produtivo familiar ou espaços de discussões e elaborações de reivindicações da sociedade civil.

Se, nesta época, os agricultores familiares (pequenos produtores, colonos e pequenos proprietários) integrantes dos quadros da CONTAG não encontravam respaldo para as suas demandas específicas sequer dentro da organização sindical, quem diria diante do Estado ditatorial, preocupado com o processo de modernização do país, por meio da expansão da produção e da produtividade dos empreendimentos de grandes e médios produtores (BRASIL, I., 2004)

Além de superar a ausência de diálogo com o Estado, os agricultores familiares precisaram estabelecer uma identidade e alcançar a aceitação política da categoria, diversa e até certo ponto contraditória em interesses. A superação precisava passar pelas disputas entre pequenos produtores do Norte/Nordeste e colonos do Sul/Sudeste.

A relação de forças no interior da organização conforme aponta Urbano citado por Brasil (2004) foi determinante das pautas de reivindicação em grande parte da trajetória da CONTAG. De 1968 a 1990 a direção da organização foi composta majoritariamente por assalariados e meeiros do Nordeste, que priorizavam a questão do trabalho assalariado e da regularização fundiária. O presidente, José Francisco da Silva, assalariado e canavieiro de Pernambuco, manteve-se na presidência da CONTAG por 21 anos consecutivos (1968 a 1989).

A conciliação dos interesses era quase impossível dadas às reivindicações distintas; no entanto, em 1968, aconteceu no Rio de Janeiro o Encontro de Integração Nacional que depois de cinco dias de debates acabou por gerar um programa para defender a política agrícola e atender os pequenos produtores, um programa de ação para defender os assalariados, e outro para defender parceiros e arrendatários. A estratégia era conciliar força em torno da instituição uma vez que era evidente que a sociedade civil não tinha canais outros para um debate crítico da realidade. Neste período, aponta Brasil:

Praticamente só o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR), formado pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), pelas Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), onde se filiavam todas as categorias de trabalhadores rurais do campo, conseguiu sobreviver ancorado nos preceitos do sindicalismo estatal em vigor. (BRASIL, I., 2004, p.122)

Como é possível deduzir, a CONTAG utilizava-se da prática de influenciar a agenda política do Estado sem enfrentamentos, com pautas, sugestões e reivindicações, num misto de falta de alternativa e humildade dos agricultores familiares diante do poder central do Estado.

A CONTAG por conta de sua consolidação rompeu com a visão imediatista da luta sindical e buscou atender às outras dimensões e necessidades do ser humano, inclusive, apontando o conceito de desenvolvimento que se queria para o campo: “o desenvolvimento deve vir acompanhado de transformações sociais e políticas” (REVISTA CONTAG 40 anos, 2004).

Ao final dos anos 1970, a CONTAG já se constituía em referencial de lutas pela redemocratização do país e, neste momento, surgem os evidentes sinais da crise do modelo econômico brasileiro e fortalecimento das teses liberais no sentido de um Estado mínimo. No período de 1986 a 1991, grupos de defesa dos agricultores familiares foram se fortalecendo e especificando com maior clareza as intenções dos pequenos produtores e o que significava na prática uma política agrícola diferenciada.

Ao passo que os agricultores familiares se fortaleciam no Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR) e na CONTAG, a própria instituição não acreditava existir em número suficiente no país, representações do segmento. Dessa forma, somente após a reabertura democrática e a presença do presidente José Sarney no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais em Brasília, e posteriormente com o impulso da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) houve a ampliação dos debates no interior do MSTR sobre novas possibilidades de ação dos agricultores familiares em defesa de suas reivindicações (BRASIL, I., 2004).

Este é, portanto, o momento em que a CONTAG avança no sentido de propor uma reivindicação de política diferenciada para os pequenos produtores, diferente das reivindicações pontuais existentes até então. Apesar de muita resistência interna, o setor dos agricultores familiares da organização, sobretudo pela liderança do diretor de política agrícola – Ezídio Vanelli Pinheiro – pequeno produtor do Rio Grande do Sul, avança na contramão da modernização da agropecuária brasileira e propõe a discussão da agricultura familiar.

O auge do reconhecimento é a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que responde aos interesses e pressões dos movimentos sociais, ao mesmo tempo, que separa de maneira orquestrada, a agricultura empresarial dita moderna da reforma agrária e dos pequenos agricultores.

Não é demais lembrar que o PRONAF nasce em 1996 dentro do Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária (MARA) e no reconhecimento legal aponta para questões que são reivindicações claras dos movimentos sociais, como a sustentabilidade e a renda dos agricultores familiares.

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento

sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda (BRASIL, 1996).

O PRONAF é estabelecido a partir de uma relação de corresponsabilidade entre os diversos atores envolvidos e como resultado das novas aceções federativas da CF de 1988, estabelece que a aplicação dos recursos ocorra por meio da adesão voluntária dos estados, dos municípios, da iniciativa privada e dos agricultores familiares às normas operacionais do Programa e à efetivação de suas contrapartidas.

No movimento social, como em qualquer outro segmento, a paternidade de políticas bem sucedidas é disputada e permite escrever várias histórias. Dessa ótica, o importante é destacar que:

Até a década de noventa foram registrados o surgimento de organizações, associações e movimentos diversos, no entanto, a estrutura formal do sindicalismo rural no Brasil representada pela CONTAG manteve-se preponderante (...) (BRASIL, I., 2004, p.152).

Se a criação do PRONAF é uma conquista da sociedade civil ou apenas um paliativo oferecido por um governo liberal às pressões de movimentos sociais, pode não ser tão importante quanto o desmembramento do MARRA em dois ministérios e suas consequências.

Fernandes (2003) aponta que no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso houve ampla política de assentamentos rurais e no segundo mandato adotou-se a estratégia repressora contra os movimentos em luta pela terra. Dentre as vertentes adotadas, criou-se o Banco da Terra para comprar ao invés de desapropriar propriedades, eliminou-se a assistência técnica aos assentados, além de medidas provisórias que buscavam impedir o assentamento de quem participasse de ocupações (FERNANDES, 2003, p. 2).

Carvalho Filho (1997) em resgate histórico dos principais acontecimentos fundiários do país aponta o massacre de Eldorado de Carajás como um ponto de agravamento das tensões no campo e consequente nas esferas políticas. O MST torna-se o principal movimento de trabalhadores rurais da história da questão agrária brasileira e, Francisco Graziano Neto assume a coordenação do INCRA, na tentativa de amenizar os ânimos e reduzir as tensões.

No entanto, ao final de 1995, uma sequência de acontecimentos (as prisões de líderes do MST, a tensão no Pontal do Paranapanema), forçaram o governo, depois do segundo grande massacre em Eldorado de Carajás no Pará com ampla repercussão internacional, a criar o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e separar a agricultura da questão agrária.

Em se tratando de ação política, o objetivo era claro, divorciar a questão agrária, em permanente conflito com a alçada governamental, dos setores conservadores da agricultura

para tentar ao mesmo tempo criminalizar os movimentos sociais e não perder a bandeira político-eleitoral que o tema da reforma agrária possuía na época.

A ideia básica parecia ser confundir a opinião pública provocando a sensação de que a reforma agrária não avançava mais devido à má vontade, radicalismo e *outras* intenções dos movimentos sociais. A difusão dessa ideia, se conseguida, permitirá às forças políticas no poder controlar a situação e ter bandeira político-eleitoral (provavelmente com aumento das metas de assentamento), mantendo o caráter conservador da política fundiária, desprovido de qualquer pretensão real de alterar a estrutura agrária brasileira (CARVALHO FILHO, 1997, p. 106).

Aparentemente paradoxal, uma característica indiscutível que emerge dessa postura política do Governo Fernando Henrique Cardoso é o fortalecimento do MST. A tentativa do governo de desqualificar e diminuir de importância o movimento, fizeram fortalecer e agregar ainda mais seguidores, dado o despreparo do governo em lidar com as invasões e com o movimento. O então ministro da reforma agrária, Raul Jungmann citado por Comparato (2001, p. 107) afirmou à Revista Veja que “O MST é um movimento numericamente pequeno. Está trazendo 1500 pessoas para Brasília. O Rotary e o Lions têm muito mais gente”.

Comparato (2001) acreditava que para ambos seria um erro estratégico pretender eliminar o outro, pois o MST precisava do governo, da mesma forma que o governo não podia ignorar o MST. No entanto, a inabilidade do governo fez os ânimos se alterarem e o controle político da situação não aconteceu como esperado por Fernando Henrique Cardoso e os dividendos políticos da reforma agrária ficariam para o então candidato e futuro presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O movimento assumiu tamanha importância que CUT e CONTAG se aproximaram do movimento na tentativa de solidificar a esquerda política do país e alimentaram a alternativa Luís Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 2002. No ano 2000 a CONTAG contava com cerca de 15 milhões de filiados, a CUT mais de 20 milhões e o MST somava mais de 400 mil famílias.

A temática da reforma agrária se constituiu como bandeira da eleição do governo petista e garantiu um ambiente favorável para a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva. No entanto, as forças ruralistas e ligadas ao setor tradicional da agricultura não tardaram em mostrar organização e resistência, minando um pouco o ímpeto inicial do governo.

Segundo Fernandes (2003) com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, os movimentos camponeses participaram nas indicações de nomes para cargos de segundo escalão do governo. O MST e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) tiveram forte influência na nomeação de vários cargos no INCRA. A CONTAG também indicou alguns nomes para o

MDA. Por outro lado, ruralistas participaram da indicação de nomes para o Ministério da Agricultura, garantindo dessa forma a continuidade do modelo de desenvolvimento da agropecuária que fora implantado pelos governos militares.

Sabourin (2007a) salienta que Luís Inácio Lula da Silva foi eleito na base de um importante programa de reforma agrária, de defesa da agricultura familiar e de luta contra a pobreza no campo. Mas, na ausência de alternativas sólidas ao modelo neoliberal, permitiu que as inspirações conservadoras do modelo hegemônico do agronegócio introduzissem efeitos perversos nos principais programas do governo Luís Inácio Lula da Silva.

O plano de reforma agrária sofreu seu primeiro revés quando a primeira desapropriação foi impedida no município de São Gabriel no Rio Grande do Sul. A queda de braço logo se mostrou desfavorável ao MST e a CPT. Com nove meses da presidência do INCRA sob a regência de um nome ligado a eles, Luís Inácio Lula da Silva trocou a presidência do órgão dada à pressão de ruralistas, por um membro do próprio partido sem o apoio dos movimentos sociais e da igreja católica (BALDUINO, 2003).

Ele (**Rolf Hackbart**, novo presidente do INCRA) assume consciente de que não tem o apoio das entidades populares. Ele foi avisado, por isso dispensa as nossas solidariedade e participação (Dom Tomás Balduino, presidente nacional da Comissão Pastoral da Terra, sobre a saída de Marcelo Resende da presidência do INCRA em entrevista à Folha de S. Paulo, set. 2003).

No MDA a nomeação de Miguel Rossetto, tradicional membro do PT gaúcho para o cargo de ministro indicou por parte do governo Luís Inácio Lula da Silva o respeito com os movimentos sociais do campo e suas contribuições, mas apesar dos esforços, o próprio ministro em 2004 já reconhecia as dificuldades em implantar o 2º Programa Nacional da Reforma Agrária (II-PNRA).

Para ele, a estrutura do governo brasileiro comporta internamente uma clara disputa de concepções e poder (ROSSETO, 2004).

Quando falamos de poder institucional no Brasil, estamos falando de uma responsabilidade compartilhada entre executivo, legislativo, judiciário e governos estaduais. Temos um Congresso composto por uma maioria conservadora, no qual ocorrem, muitas vezes, tentativas de desconstrução de marcos legais (Miguel Rosseto em entrevista a Revista Carta Maior, dez. 2004).

O MST (2005) também foi enfático ao afirmar a incapacidade do MDA em fazer a reforma agrária, esclarecendo a sociedade dos fracassos do Governo Luís Inácio Lula da Silva ao final de 2005, em nota oficial, aponta:

Em relação aos dados anunciados nesta quinta feira (22) pelo MDA, o MST sente-se na obrigação de esclarecer a sociedade que: 1) assim como a política econômica do governo Lula, a política de Reforma Agrária nada tem de original e repete os mesmos passos do Governo Fernando Henrique

Cardoso: inflaciona os verdadeiros números de assentamentos utilizando a prática de contabilizar a reposição de lotes em assentamentos antigos como novos assentamentos. (Nota à imprensa e à sociedade: Reforma Agrária: por um Brasil sem latifúndio! Publicada pelo MST em dez. 2005).

No MDA do Governo Luís Inácio Lula da Silva foram criadas as Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRO) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) respectivamente orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, à questão da reforma agrária e por fim, à questão do desenvolvimento regional integrado<sup>9</sup>.

As três secretarias confiadas ao PT segundo Sabourin (2007a) foram repartidas entre responsáveis e equipes vindos dos movimentos e organizações sindicais e profissionais, concorrentes entre elas ou ligadas a correntes diferentes do PT: a SRA à CONTAG, a SAF à FETRAF, o INCRA ao MST e a SDT às cooperativas da agricultura familiar. Ainda segundo o autor:

Mesmo se o acesso à gestão das políticas de quadros vindos dos movimentos sociais constitui uma tentação, esse tipo de repartição apresenta limitações. Primeiro, pode-se discutir se isso permite ao governo federal assegurar a condição de uma política pública de maneira neutra ou se deixa margem para negociar em situação de arbitragem e de garantia de princípios e prioridades. Segundo, o mais preocupante é o aparecimento de vieses corporativistas na medida em que esses movimentos estão em concorrência para constituir suas bases sociais e para mobilizar mais recursos. Terceiro, além da concorrência entre programas do mesmo ministério destinados ao mesmo público, cada secretaria tem uma tendência natural a impor o seu modelo de desenvolvimento da agricultura familiar. (SABOURIN, 2007a, p. 16)

Essa multiplicidade de interesses e conflitos no interior do Estado, reforça a noção de que o jogo da política pública é policêntrico e estruturado em torno de diversas redes sociais.

O Estado apontam Lagroye, François e Sawicki, (2006, p. 516)

“não é um árbitro imparcial dos conflitos dos grupos sociais. Apesar de suas instituições terem sua própria lógica, seus agentes estão comprometidos com os interesses profissionais e para a reivindicação de interesse geral para salvaguardar a sua própria legitimidade, por outro lado, os governos tendem a satisfazer, na medida do possível, necessidades dos grupos em conflito, sem perturbar radicalmente nenhum - exceto a correr o risco de perder o apoio, dos eleitores, doadores, etc”. (tradução livre)

Outros processos contribuem a fazer do poder público e de seus agentes atores principais: o direito que lhes é concedido para selecionar os participantes em certas interações, sua capacidade de valer-se do interesse geral, a sua posição de interlocutor inevitável para a maioria dos interesses organizados, o controle que exercem sobre a

---

<sup>9</sup> Mais recentemente (2009) criou-se a Secretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, criada pela Medida Provisória (MP) 458 de 10/02/09 e regulamentada pelo Decreto 6813 de 03/04/2009 e 7255 de 04/08/2010

distribuição do financiamento público e sobre a programação de cofinanciamentos, o monopólio da violência legítima em alguns casos. Acima de tudo, é responsabilidade destes atores, em última análise transformar o resultado de interações em uma decisão formal: leis, decretos, regulamentos, etc. (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006)

## 1.2 UMA ESCOLHA PELA AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA AO MERCADO

Das frentes possíveis, o MDA por questão estratégica e, para não polarizar nem com o setor do agronegócio e seus aliados (bancos, indústrias, bancada ruralista) nem com os MSS, e seus assessores de competências irrefutáveis, optou pelo crédito e apoio para a agricultura familiar já estabelecida em detrimento de investimentos importantes na reforma agrária. A orientação pelo agricultor familiar integrado ao mercado se reflete na evolução do montante de crédito ofertado pelo PRONAF, resultado das demandas sociais e do trabalho conjunto da ATER, na consolidação da SDT como proponente de um novo projeto de desenvolvimento rural.

A aplicação dos recursos do próprio MDA (gráfico 1) ao longo dos anos demonstra a orientação estabelecida pelo Ministério em favor da manutenção da AF e sua inserção no mercado. O PDSTR é o programa que apresenta crescimento constante desde sua implementação, a ATER e o PRONAF também são crescentes, ao passo que o crédito fundiário e a regularização fundiária não apresentaram tendências de crescimento, mantendo-se em patamares constantes.

Soma-se a este esforço, a frente consolidada pelo MDA de assumir<sup>10</sup> a ATER oficial que antes pertencia ao MAPA, na tentativa de recuperar o setor e fortalecer o apoio do Estado à agricultura familiar. Criou-se, desta forma, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) na estrutura da SAF, com competências orientadas à política de ATER para a agricultura familiar.

A principal atribuição do DATER foi levar a cabo uma Política Nacional de ATER (PNATER) (BRASIL, 2003), aprovada em janeiro de 2010, construída justamente para recuperar o setor público da ATER.

Art. 1o Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Parágrafo único. Na destinação dos recursos financeiros da PNATER, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER

---

<sup>10</sup> Decreto 4.739 de 13 de junho de 2003

Dentro do escopo da PNATER, foi criado o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER que organizará e executará o serviço de ATER ao público beneficiário através de organizações credenciadas.

Art. 11. As Entidades Executoras do PRONATER compreendem as instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas na forma desta Lei, e que preencham os requisitos previstos no art. 15 desta Lei.

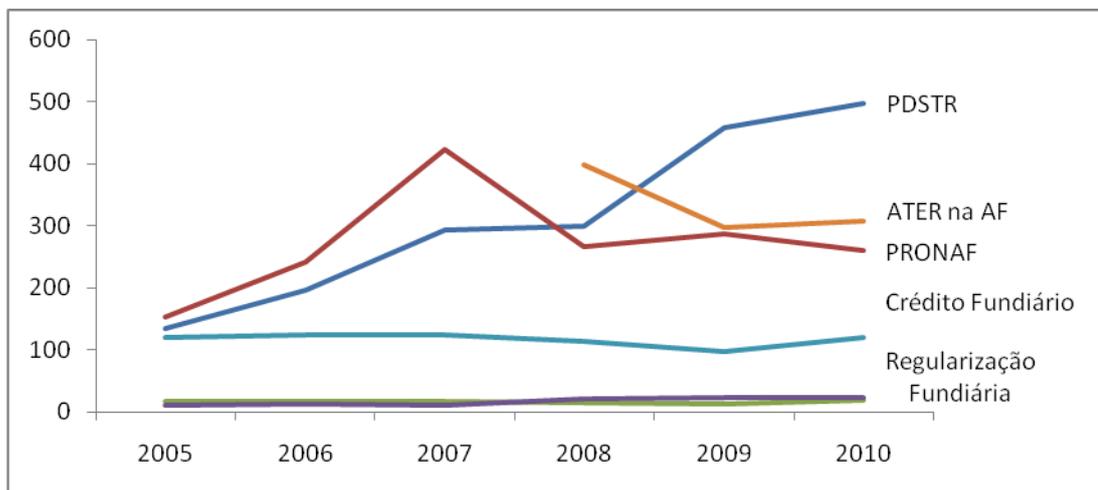


Gráfico 1 - Execução orçamentária por programas do MDA (2005- 2010)  
Fonte: Portal da TRANSPARÊNCIA (BRASIL, 2009)

Como parte dessa opção, o acesso ao crédito do PRONAF por parte dos agricultores familiares (AF) cresceu significativamente (gráfico 2) ao longo dos anos e reforça a constatação de uma agenda pautada nos domínios de técnicos da ATER que reclamam através de suas representações como a Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) e a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER), além de Frentes Parlamentares mais recursos para o AF e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), justificando que a ATER no Brasil é fundamental para o bom uso do crédito e que, se não houver crédito o AF, praticamente, não precisa de ATER.

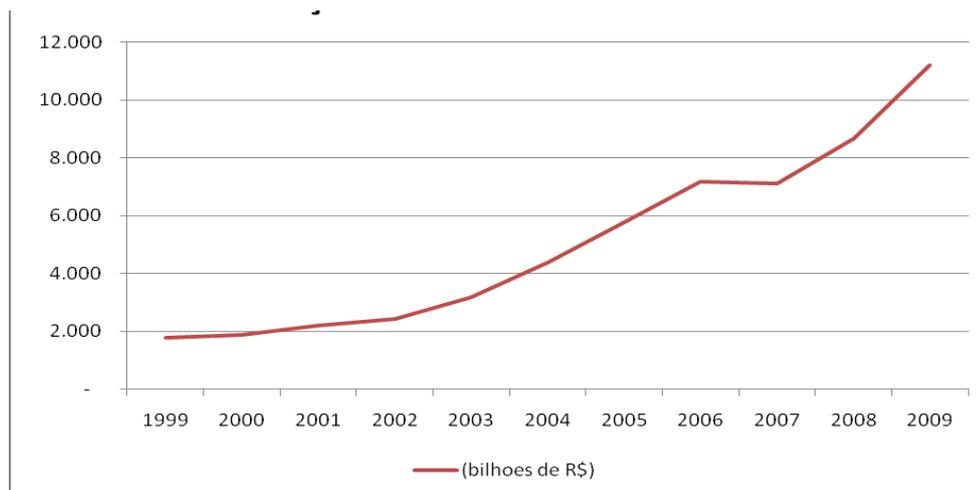


Gráfico 2- Evolução dos financiamentos concedidos, PRONAF (1999-2009)  
 Fonte: BACEN, (2010)

A reforma da ATER significou a tentativa do governo de incluir novos temas na abordagem da assistência técnica e extensão rural brasileira. A incumbência de coordenar a PNATER foi da Secretaria de Agricultura Familiar do MDA (SAF/MDA) e como ponto de partida, a constatação dos pífios resultados da Revolução Verde e os problemas ligados ao tradicional difusionismo dos modelos convencionais de ATER.

Com a decisão política de fortalecimento efetivo da agricultura familiar e a construção da PNATER, o orçamento destinado ao apoio das ações de assistência técnica, cresceu de 18 milhões no ano-safra 2003/2004 para 626 milhões no ano 2009/2010 (PETTAN, 2010, p. 204) justificando o alinhamento de grande parcela das empresas de ATER oficial e de ONGs aos princípios ditados pela SAF.

### 1.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SDT E PDSTR

Antes de iniciar a discussão sobre o desenvolvimento territorial e a institucionalização do PDSTR, faz-se necessário que alguns conceitos sejam estabelecidos ao leitor, de forma a apontar em que contexto a discussão se insere.

Nos debates acadêmicos e políticos, a noção de desenvolvimento rural, territorial e sustentável alimentam construções e posicionamentos que podem contribuir ao nosso entendimento.

O desenvolvimento rural pode ser entendido nos termos de Navarro (2001):

Trata-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Em consequência, o Estado nacional – ou seus níveis subnacionais – sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. Por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no

sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural. (p. 6)

Reforça-se que esta definição considera a temporalidade do que se entende por desenvolvimento no contexto maior da economia ao longo dos anos, mas, em todos os casos, destaca a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento. É importante também que a análise do desenvolvimento rural pode ser feita antes ou depois de uma decisão política, implicando certamente em objetivos, prioridades e metodologias distintas.

O adjetivo sustentável associado ao desenvolvimento remonta aos anos 1970-80 e contribuiu para alargar o conceito de desenvolvimento para aquele que contemple também a dimensão ambiental. Dessa forma, Delgado (2001) elabora a definição de desenvolvimento rural sustentável (DRS) como: “o processo pelo qual o meio rural se desenvolve de forma associada a melhorias sociais através da distribuição de renda, do acesso a recursos ambientais e da conservação ambiental”. Conforme Romeiro (1998), os qualificativos desse tipo de desenvolvimento procuram diferenciá-lo do desenvolvimentismo voltado para o simples crescimento econômico e para a acumulação de capital e terra, mas procuram não se aliar ao ambientalismo como fim em si.

Já o desenvolvimento territorial, noção que sustenta a elaboração do PDSTR, pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos (SCHNEIDER, 2004)

Schhejtman e Berdegú (2004) definem desenvolvimento territorial rural como um processo simultâneo de transformação produtiva e institucional com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade em territórios rurais. Os autores sugerem que o enfoque territorial pode contribuir para mudar as políticas e redimensionar a agenda do Estado na implementação de programas e ações de desenvolvimento rural.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PDSTR<sup>11</sup> tem por objetivo promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia.

---

<sup>11</sup> O programa contava anteriormente com a sigla Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

A política em questão mobiliza a noção de participação da sociedade civil e a descentralização, além de estabelecer o território como novo elemento de construção de desenvolvimento.

A definição de territórios segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) é:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Territórios Rurais são aqueles onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos rurais. (ATLAS, 2004)

O programa é originário de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) chamada PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais que funcionou de 1997 a 2002. A partir do primeiro Governo Luís Inácio Lula da Silva, instituiu-se um novo formato de política pública, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política (o território). Essa nova formatação teve como pressuposto a representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e previa a coordenação e articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum.

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

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

Na prática cotidiana há uma grande confusão em torno das denominações estabelecidas no marco conceitual da SDT/MDA. CIAT e Colegiado quase sempre são apresentados como sinônimos pelos atores. A estrutura do arranjo institucional ou da instância colegiada para a gestão do território, segundo as diretrizes da SDT (BRASIL, 2006) devem estruturar-se em três esferas: o plenário (órgão colegiado superior), o núcleo

dirigente (articulação de implementação dos planos e projetos) e os núcleos técnicos (assessoria e apoio técnico às atividades da instância colegiada).

A definição das regiões prioritárias para a constituição dos territórios se fez a partir de microrregiões geográficas que apresentavam densidade demográfica menor que 80 hab./km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes. Considerou-se a concentração de agricultores familiares e aspectos de reforma agrária (famílias assentadas, acampadas), bem como os índices de desenvolvimento humano e pobreza. As regiões Nordeste e Norte, concentraram mais de 60% dos territórios estabelecidos inicialmente.

Definidos os critérios preliminares, outros elementos contribuíram para a definição dos limites dos territórios, tais como elementos de identidades geográficas (vales, serras, estradas, tabuleiros), elementos econômicos (proximidade de grandes centros consumidores) e culturais em menor escala. Constituem-se a partir desse momento, territórios com número de municípios variando desde apenas dois até trinta e dois municípios no ato de suas criações.

A noção central mobilizada pela SDT na concepção dos territórios, além de dotá-los de infraestrutura física e logística, assentava-se na ideia de que é necessário capacitar os atores envolvidos para participar e decidir e, sobretudo, alcançar a governança local através da chamada gestão social.

A proposição da SDT pretendia alterar o recorte considerado nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, preconizando o território como a concepção mais adequada para a consideração de desenvolvimento dos propósitos da sustentabilidade ambiental, social, política e econômica das regiões. Supõe ainda, a gestão social dos territórios como instâncias colaborativas, complementares e competitivas em suas ações. Das forças dessas ligações (preferencialmente em redes) é que se consolidaria a organização social esperada nos territórios.

Para a SDT, gestão social é entendida como uma maneira de gerir assuntos públicos (políticas) e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Nesse entendimento, pretende-se que os agentes sociais, a sociedade civil e o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas.

Para que o processo de gestão social ocorra nos termos definidos, a SDT acredita que em um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, para redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre o político, o social e o econômico, numa perspectiva de sustentabilidade, transparência e participação da sociedade.

E em segundo lugar, é preciso desenhar ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, entre agentes já constituídos e plenamente inseridos nas dinâmicas de desenvolvimento e os agentes marginalizados e com dificuldade de acesso às arenas decisórias. (BRASIL, 2006).

## 2 HERANÇA FEDERAL: CONSTITUIÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO

“A Nação Brasileira, adotando, como forma de governo, a República Federativa, proclamada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1891, Art. 1º).

Compreender a estrutura administrativa do Brasil republicano atual exige uma leitura cuidadosa do processo de formação política e econômica do país desde sua inscrição nas conquistas europeias da colonização, passando pela consolidação da república e da democracia atual.

Desde a colonização, durante os anos de 1500 a 1822, Portugal enfrentou muitas dificuldades para ocupar e manter o controle político do território brasileiro. A extensão territorial do país favorecia a dispersão da população e, conseqüentemente dificultava o controle político direto sobre o território, obrigando o governo central a estabelecer pactos informais de governabilidade com os poderes regionais.

A origem da elite política brasileira remonta a este período. Nessa fase, dois polos de poder podem ser evidenciados: as autoridades da Coroa e as autoridades locais, encarregadas da administração municipal.

Os altos funcionários da Coroa formavam uma elite burocrática nas capitais e seu poder advinha da força e do prestígio da monarquia, bem como da competência em lidar com os assuntos do governo (DULCI, 2007). Na esfera local, predominava uma elite de proprietários rurais, cujos recursos de poder eram a posse da terra, a riqueza e o uso de meio de violência.

Estabeleceu-se assim um compromisso entre o governo e o poder privado, que mais adiante, com a República, tornar-se-ia o eixo da vida política brasileira durante décadas. Essa estrutura mista de poder, originada no período Colonial, atravessou todo o período e refletiu na construção de arranjos mais ou menos favoráveis nas diversas constituições promulgadas até a Constituição atual.

## 2.1 FEDERALISMO, CONSTITUIÇÃO E POLITICAS PUBLICAS

Para a compreensão do significado do poder das elites no Brasil é necessário ressaltar aspectos relacionados à história institucional brasileira, em especial, a história dos municípios e sua representação política, muito bem abordada na clássica obra de ciências sociais, escrita em 1949 (e republicada em 1993) por Victor Nunes Leal, intitulada *Coronelismo, Enxada e Voto*<sup>12</sup>.

Para Leal (1993), o coronelismo apresenta-se como um aparelho político da Primeira República, que predomina em uma relação de ajustes entre os senhores donos de terras em declínio e o poder público estadual cada vez mais forte.

Algumas características do sistema Coronelista ainda perduram em nosso país – o mandonismo, o filhotismo, o nepotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais. Victor Nunes Leal falava de um “sistema de reciprocidade”, onde:

“de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça” (LEAL, 1993, p. 64)

Gama de Andrade (2007) reforça que o coronel era o centro do microcosmo da política local brasileira porquanto o município era dependente dos recursos do governo estadual e federal e encontrava-se isolado do resto do país, com a escassa estrutura dos meios de comunicação. Por isso mesmo a alternativa ao coronel era outro coronel e não um personagem político diferente. Seu poder era diretamente proporcional à capacidade de garantir para o município os bens e serviços de que careciam as populações de pequenas e isoladas comunas.

Quando a República foi proclamada, em 1889, com ela veio naturalmente à reivindicação da manutenção do poder das elites regionais e o sistema federalista era a resposta mais adequada aos anseios de elites políticas e econômicas estaduais que se acotovelavam para manter ou ampliar seus espaços.

As províncias que mais se desenvolveram economicamente durante o segundo reinado (1841-1889), como São Paulo, Minas Gerais, e Rio Grande do Sul, desejavam exercer maior influência direta sobre o governo central do novo regime. Em 1891, uma nova Constituição promulgada, inspirada no modelo federalista norte-americano foi bastante generosa na atribuição de competências aos estados, concedendo a eles, inclusive o controle do imposto sobre exportações.

---

<sup>12</sup> A primeira edição do livro de 1949 mantém-se atual até os dias de hoje (3ª edição) sem sofrer atualizações.

Por meio da Política dos Estados, Campos Sales<sup>13</sup>, obteve o apoio do Congresso com relações de apoio mútuo e favorecimento político entre o governo central (representado pelos presidentes da república), os estados (representados pelos respectivos governadores) e municípios (representados pelos coronéis).

Dessa forma, era preservada a autonomia e independência dos governos municipais e estaduais, desde que os governos municipais apoiassem a política dos governos estaduais, e que, por sua vez, os governos estaduais apoiassem a política do governo federal.

O exercício da representação popular naquele período era bastante restrito e isso influenciou diretamente o funcionamento do regime federativo. Como não havia um processo representativo democrático, o princípio da soberania popular não exercia sua influência moderadora sobre os interesses regionais, expressos pelos partidos republicanos estaduais. Nessas condições, o federalismo funcionava, na prática, como potencializador das oligarquias estaduais, que limitavam bastante o papel do governo federal como agente do desenvolvimento econômico e social do país. (DULCI, 2007, p. 281).

Com a revolução de 1930, esse federalismo oligárquico foi derrubado pelo governo provisório de Getúlio Vargas e a autonomia dos estados foi muito reduzida pela imposição de interventores no lugar dos governadores.

Durante o Estado novo (1937-1945) o governo central aumentou tanto a concentração de poder que até as bandeiras estaduais foram queimadas numa cerimônia pública simbolizando o fim do regime federativo. (DULCI, 2007, p. 285).

Somente com a derrubada de Vargas pelos militares em 1945, o regime federativo foi restabelecido. A dinâmica federativa desse período exacerbou o conflito entre as elites regionais dos principais estados, o que facilitou a tomada de poder pelos militares em 1964.

Ao contrário do que aconteceu durante o Estado Novo, a ditadura militar instalada em 1964 não fechou o Congresso nem impôs interventores aos estados. Os governadores passaram a ser eleitos indiretamente pelas assembleias estaduais. A preservação de certa autonomia para os governos estaduais teve um papel importante na revitalização do federalismo quando o regime autoritário começou a perder força.

A crescente influência dos governos estaduais nos assuntos nacionais, atingiu seu ponto máximo durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), quando os estados, mas também os municípios consolidaram o processo de descentralização dos recursos tributários iniciados em fins dos anos 70.

---

<sup>13</sup> Presidente do Brasil de 1898 a 1902

### 2.1.1 A Constituição federal de 1988

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 18º)

A Constituição Federal de 1988 apresenta-se como um confronto entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, sustentadas por interesses que alcançaram maior ou menor aderência conforme o tema tratado. Com esta construção, preservava-se a unidade da Federação, mas ao mesmo tempo, atendia-se aos interesses de poderosas elites regionais.

Os artigos vinte a vinte e cinco são os mais importantes para a definição de federalismo no Brasil. Eles estabelecem a divisão de competências entre os membros da Federação. O parágrafo primeiro do artigo vinte e cinco atribui aos estados o poder residual, isto é, autoriza os estados a legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido reservado exclusivamente a União ou aos municípios. Entretanto os artigos vinte a vinte e dois limitam bastante o espaço de atuação dos estados ao definirem detalhadamente não apenas quais as competências exclusivas da União, mas também as comuns, e as concorrentes.

A constituição de 1988 também fixou detalhadamente o funcionamento do sistema tributário. É na distribuição dos recursos fiscais que podemos perceber a força dos estados e dos municípios durante a Assembleia Constituinte. Os artigos cento e cinquenta e três a cento e cinquenta e nove definem os impostos e as taxas exclusivas de cada membro da federação, além das formas de compartilhamento das receitas tributárias da União com estados e municípios. O ICMS é de arrecadação exclusiva dos estados, já os municípios podem arrecadar dois impostos: o IPTU e o ISS.

“A Reforma Tributária de 1965-68 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos de um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Estes percentuais eram de 5% para cada Fundo em 1968 e passaram a 21,5% e 22,5%, respectivamente, com a Constituição de 1988. Os Fundos de Participação movimentam cerca de 20% do total da receita administrada pela União” (PRADO, 2001, p. 54).

A maioria dos estados e dos municípios no Brasil depende de transferência de receitas tributárias da União para realizar suas funções básicas. Os artigos cento e cinquenta e sete a cento e cinquenta e nove estabelecem detalhadamente os procedimentos de repartição de receitas tributárias da União com estados e municípios. Os estados são obrigados a transferir para os seus municípios 25% do que arrecadam com ICMS.

Em princípio, as competências compartilhadas (comuns e concorrentes) seriam uma boa oportunidade para desenvolver a cooperação entre União, estados e municípios, em áreas como saúde, educação, assistência social e meio ambiente. No entanto o parágrafo quarto do artigo vinte e quatro praticamente elimina essa possibilidade ao dizer que sempre que houver conflito entre leis federais e estaduais, prevalecerão sempre as primeiras. Essa restrição garantiu na prática o controle centralizado sobre a legislação concorrente, pois dificilmente o governo federal renuncia ao direito de legislar sobre um assunto no qual tenha qualquer interesse.

A Constituição de 1988 apresenta, portanto, duas tendências divergentes no que se refere ao federalismo. Quanto à distribuição das competências, ela favorece claramente a União, do ponto de vista fiscal e tributário, a vantagem de estados e municípios é evidente, pelo menos para os mais desenvolvidos.

Para Arretche (2004, p. 22):

Esta descentralização de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas.

### 2.1.2 Federalismo

Uma federação é um tipo de estado soberano que se distingue dos estados unitários apenas pelo fato de que os órgãos centrais do governo “incorporam, em bases constitucionais, unidades regionais em seu processo decisório” (KING, 1982, p. 75).

Nas palavras de Daniel Elazar:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5) (tradução nossa).

Em outras palavras, a Federação é um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado unitário, ou em cada uma das partes, como na associação entre Estados e mesmo nas confederações. O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5). O fato é que a soberania compartilhada só se mantém ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles.

O federalismo também pode designar os arranjos institucionais que definem como um Estado federal é concretamente governado. A versão moderna da ideologia federalista e o primeiro Estado federal organizado sob estes princípios surgiram ao mesmo tempo, no final do século 18. Foi concebido pelos “pais fundadores” dos Estados Unidos da América do Norte, como a melhor alternativa do impasse político que se encontrava a recém-criada Confederação norte-americana.

A grande originalidade do modelo proposto pelos autores do federalismo foi a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder. De um lado, dividiram o poder entre três órgãos independentes: os poderes executivo, legislativo e judiciário. De outro, distribuíram as responsabilidades de governo entre a União e os estados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas tarefas do outro sem autorização política ou judicial.

Entretanto, aponta Dalari (2005), embora tomando por modelo a Constituição federativa estadunidense, os constituintes de 1891 introduziram uma inovação importante. Incluíram na organização federativa brasileira o município autônomo, com sua autonomia constitucionalmente proclamada e assegurada, como um dos princípios e fundamentos da organização política do Brasil, o que também foi mantido em todas as constituições que vieram depois, o que refletia a antiga tradição brasileira de poder local, no sentido de poder municipal. Essa é, desde o início, uma característica fundamental da federação brasileira, definida em normas constitucionais: três centros de poder político, sem relação de subordinação entre eles.

No regime federalista, não existe dupla soberania, nenhum estado membro da federação tem o direito de renunciar unilateralmente ao pacto político ou rejeitar uma lei emitida pelo congresso cuja legalidade tenha sido confirmada pela suprema corte, órgão máximo do poder judiciário.

Por sua vez, o governo federal não pode obrigar nenhum estado ou município a fazer ou permitir que a União realize qualquer ação em seu território sem autorização legal do legislativo e confirmação de legalidade do ato pelo judiciário.

Existem dois tipos de ideologia federalista: para a primeira, o federalismo significa uma forma de organização política que centraliza em parte, o poder num Estado resultante da unidade de políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num Estado unitário. A segunda, vê no federalismo uma forma de descentralizar o poder em Estados centralizados (Argentina, Alemanha, Brasil).

Almeida (2005) aponta que do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

Os dois conjuntos de políticas propiciam um ângulo privilegiado de observação das relações entre esferas de governo e das tendências que as movimentaram nas últimas duas décadas. Com efeito, a concentração de recursos fiscais na esfera federal foi a marca do autoritarismo burocrático no Brasil. De outra parte, desde os anos 1930, o crescimento da ação do governo no domínio social correu paralelo à centralização política e à concentração de poderes no poder Executivo federal.

Um dos elementos recorrentes na discussão do modelo federativo brasileiro diz respeito à centralização de atribuições na esfera da União, já que uma das heranças do período autoritário varguista foi o pressuposto de que a União é de todos os entes federados o mais capaz, ou talvez o único capaz, para a promoção de ações efetivas de intervenção no processo de desenvolvimento, na moralização do serviço público ou na emissão de leis que regulamentam, de forma substantiva, a vida dos cidadãos.

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2004).

Outro interessante traço constitucional do federalismo brasileiro apontam Avritzer e Anastasia (2006), refere-se ao fato de que, embora os municípios sejam entes federados dotados de autonomia, os legislativos estaduais não são como seria de esperar, bicamerais e, sim, unicamerais. Portanto, não há, nos estados uma câmara que organize e processe a representação dos interesses municipais, a exemplo do que ocorre no Congresso Nacional, onde os estados se fazem representar no Senado Federal.

Evidentemente descaracterizado, o federalismo brasileiro, portanto, é o resultado da combinação de poderes executivos fortes com legislativos multipartidários. Assim, para governar, presidentes, governadores e prefeitos precisam formar amplas alianças partidárias, configurando o que Abranches (1988) chama de “presidencialismo de coalizão”.

O presidencialismo de coalizão afeta o funcionamento do federalismo no Brasil, ele dificulta a atuação dos partidos em nível nacional, como forças articuladoras de projetos políticos que ultrapassem os limites dos respectivos níveis de governo. Isso porque dificilmente um mesmo partido consegue simultaneamente ganhar as eleições para presidência da república, fazer maioria consistente no Congresso e conquistar governos estaduais importantes. Outras características do sistema político que têm influencia no funcionamento do federalismo são: a representação das regiões menos populosas na Câmara dos Deputados e a influência dos governadores na política nacional.

As bases políticas do federalismo são, portanto, o resultado desta combinação, às vezes complicada, de presidentes e governadores fortes, legislativos regionais fracos e um Congresso bastante fragmentado e

instável no apoio a programas de governo que implicam confrontação de interesses regionais (COSTA, 2007, p. 218).

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E SUBSIDIARIEDADE

Para efeito da construção que aqui nos interessa, adotamos conceitualmente descentralização como a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (WORLD BANK, 2002).

O contexto originário do processo de descentralização se assenta na expansão do Estado que atingiu o auge depois da II Guerra Mundial. O aumento da intervenção governamental foi estruturado sobre três pilares: o keynesiano, ligado ao aspecto econômico; o *welfare state*, ligado ao social e, o aspecto burocrático weberiano, ligado ao modelo administrativo, suporte dos dois pilares anteriores.

Paradoxalmente, o avanço e o sucesso da intervenção estatal centralizada e da nacionalização da política no pós-guerra impulsionaram, mais adiante, o processo de descentralização. O crescimento e a complexificação da estrutura administrativa do sistema de proteção social resultaram, no caso do *welfare state*, em dilemas de eficiência e democratização. Quanto mais atividades o governo central concentrava em seu poder, mais perdia o controle sobre o desempenho e a qualidade das políticas. A centralização excessiva muitas vezes provinha das ações da burocracia nacional e dos políticos, os quais, ao concentrarem recursos no nível central, fortaleciam seu poder decisório, ou de chantagem perante as bases locais.

O fascínio causado pela descentralização baseia-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também da força política adquirida por esse conceito. Descentralização e democratização andam juntas no argumento político desde o livro clássico de Tocqueville, *Da Democracia na America*<sup>14</sup>. Os pressupostos assentam em proximidade do governo em relação ao cidadão e consequente *accountability* do sistema político, aumento da eficiência e efetividade das instâncias governamentais, melhora no fluxo de informações e possibilidade da avaliação da qualidade da gestão pública pelo usuário local.

No Brasil, segundo Arretche (1996) as poucas mudanças descentralizadoras pós 1980 são resultantes da disputa de poder entre as elites locais/regionais e as de nível federal. A

---

<sup>14</sup> Texto clássico publicado em 1835 sobre os EUA dos anos 30, suas virtudes e defeitos. Traduzido e publicado no Brasil em 1962.

ideia de descentralização surge como tema da agenda brasileira nos anos 1990, justamente como reação ao período autoritário anterior e suas iniciativas centralizadoras.

O consenso implícito entre os movimentos sociais, partidos políticos e formadores de opinião era, segundo Almeida (2005) que havia virtudes da descentralização de recursos fiscais e de responsabilidades governamentais. Entretanto, aponta, havia tendências centralizadoras poderosas aumentando a complexidade do processo, conduzindo o país a um federalismo que ao mesmo tempo em que descentraliza as políticas e programas sociais, mantinha a centralização fiscal.

Para Abrúcio (2006) descentralização é um termo quase sempre utilizado com sentido positivo. É um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Há níveis diferentes e variações do processo, no entanto, aponta o autor, a definição mínima é necessária pelo fato de designar ainda três outros fenômenos: o aspecto administrativo, ligado à delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas; o segundo aspecto refere-se à transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada e por fim, do governo para a sociedade civil (comunidades, ONGs).

Guimarães (2002) em revisão sobre descentralização e políticas públicas aponta para dois planos possíveis da descentralização e três dimensões que podem sintetizar o debate. No Quadro 2, elaborado com base na revisão da autora, apresentamos os princípios, resultados e estratégias das distintas dimensões da descentralização.

Diante do entendimento da autora, duas grandes vertentes de análise são identificadas: uma mais procedimental, onde a descentralização é discutida a partir das questões dela decorrentes, como a transferência de recursos ou de competências formais para as unidades sub-regionais (AFONSO & LOBO, 1996; SATO, 1993) ou locais (ALMEIDA, 1996; AFONSO & SILVA, 1996) e uma dimensão processual, onde podemos identificar três linhas: a) descentralização como estratégia para aumentar a participação social no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (BAETA, 1989); b) descentralização como fenômeno político que envolve a distribuição territorial do poder do Estado, convertendo-se em geradora de conflitos e constrangimentos decorrentes da introdução de novos atores sociais e novos interesses (SOUZA, 1996) e c) descentralização associada ao federalismo, comportando possibilidades e limites (ELAZAR, 1987; ARRETICHE, 1998).

Planos	Vertente	Dimensões	Princípios	Estratégia	Resultados
Político Institucional (desagregação do poder público)	Procedimental	Administrativa	Delegações de funções	Eficácia na gestão Eliminação de intermediários Maior contato com o cidadão.	Maior fidelidade às demandas sociais Melhor adequação da administração aos objetivos
	Processual	Social	Participação social na gestão pública	Capacitação de grupos sociais para decidir sobre problemas da gestão pública local	Eliminação da intermediação burocrática Participação da população organizada na prestação de serviços
		Política	Redistribuição do poder político o estado para níveis inferiores	Redistribuição do poder político do Estado	Eficiência na gestão pública
Jurídico (transferência de competências)					

Quadro 2– Vertentes, princípios e dimensões da descentralização.  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Guimarães (2002)

## 2.2.1 Federalismo e descentralização

A descentralização e o federalismo possuem inúmeras interseções. Constituem ambos, de um ponto de vista mais geral, uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o “geral” com as “particularidades” na gestão pública (AFFONSO, 2000).

A relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa (ALMEIDA, 2005). Ela depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e em determinado tempo histórico. Trata-se, em suma, de uma construção político-institucional, onde, conforme Arretche (1996, p. 45) “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível do governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível, devem processar as decisões”.

É necessário também desenvolver as capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais para que a descentralização ajude a melhorar o desempenho da gestão pública. Os possíveis ganhos de eficiência resultantes da desconcentração das atribuições não são obtidos quando faltam os recursos necessários às administrações locais, ou quando estas deixam de exercer sua autoridade tributária.

O acirramento dos conflitos entre os níveis de governo é outra questão que pode prejudicar a descentralização, aponta Abrúcio (2006, p. 88):

Por um lado, muitos governos centrais não têm conseguido lidar com a nova realidade e querem evitar a perda da autoridade das competências, criando incertezas quanto aos passos seguintes do processo e mesmo quanto à manutenção dos que já foram dados. Por outro lado, a ausência de experiência de autogoverno e o enfraquecimento do poder nacional têm gerado, em certos casos, estímulos à irresponsabilidade fiscal nas unidades subnacionais, ou uma disputa tributária predatória.

As federações contemporâneas, com base na natureza das relações intergovernamentais, podem ser mais bem descritas como um federalismo centralizado ou cooperativo. (ALMEIDA, 2005). Ambos tratam de capturar as transformações do arranjo dual<sup>15</sup>, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular.

Entende-se o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros.

Já o federalismo cooperativo é caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Esse é um arranjo complexo que pode combinar as duas acepções de descentralização, ou seja, pode ser mais ou menos centralizado. (ALMEIDA, 2005, p. 31-32)

O fato é que a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder constitui um grande obstáculo ao sucesso da descentralização.

A engrenagem necessária, portanto, ao funcionamento do federalismo e da descentralização encontra-se no princípio da subsidiariedade.

## 2.2.2 Descentralização e subsidiariedade

O contexto de democratização e descentralização do Brasil contemporâneo exige transformações nos modelos de ação pública. Por conseguinte, a noção de territorialidade passa não mais a ser mero suporte material, assumindo papel estratégico de reconfiguração da ação pública em questão, de acordo com os princípios de proximidade, participação, cidadania, corresponsabilização e autodeterminação (LE GALÈS, 1995).

---

<sup>15</sup> O federalismo dual é aquele simultaneamente descritivo e prescritivo – em que “os poderes dos governos geral e estadual, mesmo quando existem no interior dos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que agem em separado e com independência, nas esferas que lhes são próprias” (ACIR, 1981, p. 3) (tradução nossa).

Uma positiva territorialização da ação pública depende de condições várias, tais como o estabelecimento de parcerias, a produção de objetivos, estratégias de ação comuns, bem como a criação de novas formas de regulação coletiva a nível local.

A noção de subsidiariedade constitui, portanto, o instrumento por excelência da territorialização das políticas públicas que, enquanto ideal de ação pública, alerta para a necessidade de aproximar o mais possível os níveis ou centros decisórios dos contextos de vida dos cidadãos.

Uma forma clara de conceituar o princípio é que ele estabelece que as entidades públicas superiores (Estado e União), em termos de competências, devem prevalecer sobre os Municípios somente quando estes, a seu critério, não estiverem aptos a executá-las de modo eficiente. Em outras palavras, os Municípios passam a ser reconhecidos no ordenamento jurídico como os principais e mais capazes agentes do desenvolvimento social, limitados apenas por circunstâncias que exijam, temporária ou permanentemente, o aporte de recursos ou a gestão das entidades superiores.

Em síntese, o princípio da subsidiariedade aponta para a necessidade de repartição de poderes e atribuições de sorte a que estes sejam distribuídos às coletividades, segundo a sua capacidade para exercitá-los. (FERNANDES, 2004).

Para Abrúcio (2006) a estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado.

Nas discussões sobre gestão e políticas públicas, aponta Martins:

Tal princípio supõe que toda a ação que pode ser decidida e implementada no âmbito da localidade não deve ser submetida à decisão de nível hierárquico superior, decorrendo daí uma divisão funcional em termos de arranjos institucionais e de envolvimento dos interesses sociais locais na construção de políticas no – e não para o – território (MARTINS, 2008, p. 11).

Ressalta-se que, subsidiariedade e descentralização não são contraditórios, antes, são complementares, uma vez que a subsidiariedade estabelece as competências dos vários entes federativos e a descentralização aponta para a interação entre eles.

Concordando, aponta Baracho (1997, p. 48):

A subsidiariedade não deve ser interpretada como um princípio que propõe o Estado mínimo e débil, que se retrai a simples funções de vigilância, resguardo ou arbitragem. Com isto estaria declinando de toda promoção do bem-estar, de toda presença ativa para orientar e articular as atividades humanas. Não objetiva destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável. O princípio de subsidiariedade não pode converter-se em seu oposto, isto é, o de ante-subsidiariedade. Nesse último, o homem e as sociedades intermediárias não deveriam fazer tudo que é capaz de fazer o próprio Estado. A inversão da fórmula, contrariando a subsidiariedade, leva a uma posição estatista.

Apesar do potencial explicativo do conceito, diversos estudos demonstram a forma como a importação deste princípio resulta em práticas divergentes, consoante as culturas políticas que o acolhem.

As políticas públicas tendem a produzir efeitos desiguais, ao não serem explicitamente concebidas para determinados espaços. Nesta perspectiva, então, a eleição de um elenco de objetivos a ser alcançado por políticas públicas, deverá ter em conta a forma pelas quais aqueles são absorvidos, ou não, cumpridos, ou não, no seio de contextos particulares.

Nesse sentido, posições distintas do princípio da subsidiariedade são afirmados, conforme Gomes (2006, p. 6):

O ideal de subsidiariedade insere-se, do ponto de vista dos valores da socialdemocracia, na participação inclusiva, de feição decisória, dos cidadãos na vivência democrática da sociedade. Do ponto de vista neoliberal, o mesmo ideal serve os discursos que se baseiam na indução à responsabilização do coletivo pelo coletivo, como contrapeso à desintervenção pública. Nesta perspectiva, o conceito de subsidiariedade apresenta uma forte plasticidade semântica, na medida em que, para além de servir como processo de legitimação e de negociação viabilizadora de novos atores, poderá albergar em si posições políticas antagônicas sobre diferentes projetos de sociedade.

Concordando que a adoção do conceito de subsidiariedade pode atender a diversos propósitos, adicionalmente compreendendo a importância do contexto local onde as políticas públicas se consolidam (ou não), a federação brasileira carece de mecanismos de coordenação capazes de desatar inúmeros conflitos de atribuições, interesses, responsabilidades, direitos e deveres.

A coordenação federativa segundo Abrúcio (2006) depende muito do papel dos níveis superiores de governo no tocante à descentralização, especialmente da ação do governo federal. Isso se explica pelos diversos problemas que enfrentam os governos subnacionais e por outro lado, porque a União e outras instâncias federativas precisam arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no campo das políticas públicas.

Shah (2006), Desposato e Scheiner (2008) apud Arretche (2009, p. 02), assinalam que com instituições políticas<sup>16</sup> reconhecidas na literatura como capazes de gerar forças centrífugas, o Brasil é considerado por diversos estudiosos como uma das federações mais descentralizadas do mundo. No entanto, aponta a autora, a distinção conceitual entre a atribuição de responsabilidade e a autonomia de decisão a faz crer numa conclusão

---

<sup>16</sup> Presidencialismo; sistema de representação por membros na Câmara do Congresso; sistema partidário fragmentado; obrigatoriedade dos governos locais e estaduais de recolher e gastar uma elevada proporção do orçamento nacional; governos estaduais e locais responsáveis por prover os principais serviços sociais (saúde, habitação, coleta de lixo, educação primária, transporte público, etc.)

diferente. No Brasil, ao contrário de outras federações, algumas decisões dos governos locais são altamente reguladas pelo governo central, gerando ou não os efeitos esperados pelos estudiosos, é a chamada dependência ao caminho.

Dependência ao caminho implica dizer que uma mudança de rumo, ainda que mais vantajosa teoricamente, tende a ser preterida por um curso de ação menos vantajoso, mas mais seguro e consonante com certa tradição ou determinismo físico, biológico, político.

Em políticas redistributivas, como saúde e educação, o Brasil possui alta regulamentação. Neste sentido, aponta Abrúcio (2006) a criação de instituições incumbidas de coordenar e disciplinar os entes federativos mostram resultados positivos. Por outro lado, quando a coordenação é frágil ou ausente, como no saneamento básico, políticas metropolitanas, desenvolvimento regional, segurança pública e outros, a ausência de mecanismos que promovam a cooperação e as parcerias entre as unidades federativas demonstra o predomínio de um federalismo compartimentalizado, incapaz de perceber que só a sinergia entre os níveis de governo pode resolver os dilemas básicos das políticas públicas brasileiras.

Salvo as inúmeras divergências de federalistas e adeptos ao centralismo estatal, há evidências que o Estado Federal autoriza o centro de regulação das políticas governamentais de nível inferior para a igualdade local. No entanto, a capacidade dos governos locais dadas sua autonomia produz um movimento contrário. Este movimento tende a produzir um tipo de desigualdade limitada dentro de certos intervalos. (ARRETCHE, 2009).

Em termos políticos, a inscrição territorial das políticas públicas dependerá, essencialmente, de três novos posicionamentos mutuamente implicados: um esforço crescente de descentralização, uma abordagem pela base e a atribuição de liberdade de concepção, decisão e implementação das medidas a levar a cabo (GOMES, 2006).

### 2.3 TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

Nas ciências políticas a territorialização de uma política é o fato de aproximar a gestão de um problema dos usuários ou atores locais (MASSARDIER, 2003).

Para certos autores, as políticas públicas territoriais são processos de manipulação deliberada do território visando-se alterar os parâmetros socioeconômicos mediante a criação de condições territoriais capazes de incrementar os retornos de escala, conjugando enfoques estratégicos e formas de atuação e de intervenção sobre o território conformando-o aos interesses que controlam o poder político (ENDLICH, 2009).

Elas abrangem atividades inerentes a uma determinada concepção do espaço nacional, estratégias de intervenção na estrutura territorial e mecanismos que viabilizam as políticas de desenvolvimento territorial, isto é, ordenamento territorial. Seu êxito depende das atividades econômicas e da interação entre os diversos agentes sociais.

A síntese realizada anteriormente sobre o sistema administrativo brasileiro revela que o país não possui uma unicidade de enfoque sobre a questão federativa, apesar de estreitamente relacionadas, as divergências assentam-se em interesses políticos, fiscais e jurídicos que por sua vez se manifestam na complexidade dos arranjos administrativos para a execução das políticas públicas.

### 2.3.1 Superposição e tensão entre descentralização e territorialização.

Os ajustes que o país realizou ao longo dos anos de consolidação democrática exigiram transformações que implicam, entre outras medidas, a disseminação de um novo modelo de ação pública, assentada na ideia de territorialidade. A noção passa a ser engendrada como um suporte estratégico para as políticas públicas e se consubstancia na noção de subsidiariedade, uma vez que este modelo alerta para a necessidade da aproximação dos centros de decisões com os contextos de vida dos cidadãos.

No caso brasileiro, o incentivo do Estado, através de financiamentos fez surgir novos atores, tais como consórcios intermunicipais, macro-territórios e Arranjos Produtivos Locais (BRASIL, 2004)<sup>17</sup>, conselhos e logo colegiados dedicados ao desenvolvimento territorial rural. Da mesma forma, fortaleceu outros já presentes, como as ONGs, as fundações ou as empresas de ATER públicas e por fim, fez surgir quantidades de projetos de desenvolvimento local ou territorial.

Tendo em vista as concepções político-administrativas do Brasil, a abordagem territorial das políticas e a preconização de um princípio de subsidiariedade, pelo menos duas importantes considerações devem ser levantadas: Por um lado, exige-se uma nova concepção do local, por outro lado, propõem-se uma modificação cultural da ação pública, quer na sua finalidade, quer ao nível do comportamento dos atores envolvidos.

Complexificando a análise, a abordagem territorial de políticas públicas no país aponta novos atores como postulantes a entes administrativos<sup>18</sup>, uma vez que reconhece parcialmente os arranjos a exemplo dos Consórcios, os territórios, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's) consolidadas ou em consolidação como legítimos ou no mínimo

---

<sup>17</sup> O tema APL destacou-se como opção metodológica, ganhando prioridade para a política do governo federal, a partir de sua inclusão na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e da publicação da Portaria Interministerial nº 200, de 2 de agosto de 2004.

<sup>18</sup> Nota-se que não são reconhecidos como entes federativos. Segundo Di Pietro (1999) o ente descentralizado que não tiver autonomia, que não puder editar leis sem subordinação a outras normas que não as da Constituição, não é ente federado.

como postulantes a legitimidade. Dito isso, cabe-nos refletir sobre como conciliar ou coordenar o enquadramento territorial das políticas públicas com o sistema administrativo brasileiro.

A articulação possível para pensar esta questão reside na emergência da sociedade civil e na configuração social que se estabelece nos arranjos políticos relacionados. O poder transformador da ação coletiva depende, portanto, do tipo de interação política estabelecida entre Estado e a sociedade civil.

### 2.3.2 Territorialização de políticas e participação da sociedade civil

Qual seria o papel da sociedade civil<sup>19</sup> neste contexto? Para Gomes (2006), o papel deve ser avaliado com base na identificação e problematização da natureza da constituição e ativação desta sociedade e por critérios de avaliação que incidam sobre os seus próprios desempenhos.

Significa no primeiro papel, problematizar a relação sociedade civil e Estado e reconfigurar o papel do Estado num sentido ético. Por sua vez, no segundo caso, avaliar até que ponto a sociedade civil se institui como ator com poder de autodeterminação. Neste segundo papel aponta Gomes, dois critérios são importantes: a reflexividade e a reciprocidade ativa.

Entende-se a reflexividade como a capacidade da sociedade civil se pensar a si própria e reconhecer (ou tomar consciência) de sua propensão para reproduzir e veicular formas hegemônicas (nomeadamente de caráter estadualista) de ação e de pensamento que podem eventualmente exercer uma violência sobre os seus contextos (GOMES, 2006, p. 12).

Pelo princípio da reciprocidade ativa, a sociedade deve ser capacitada para a transformação dos contextos de vida e das lógicas de funcionamento das estruturas sociais e políticas no seio das quais interagem.

Esta reflexão deve perpassar a noção de revolução passiva<sup>20</sup> de Gramsci e verificar se a sociedade civil poderá assumir-se como um signifiante da pluralidade, ativando uma multiplicidade de estruturas e propostas, e construindo novos modos de ação, sentido e identidade (GOMES, 2006, p. 13).

A mudança na ação pública requer esforços para superar a centralidade do Estado, sobretudo nas áreas decisórias. Esse esforço em curso pela descentralização precisa

---

<sup>19</sup> Entende-se por sociedade civil, o conjunto de organizações sociais, formais e informais, que constitui o “tecido associativo” empiricamente existente em um dado contexto. (SILVA, 2006),

<sup>20</sup> Contexto em que mediante a utilização de estratégias persuasivas e a simbiose sociológica e antropologia entre vida e trabalho, o sistema político e econômico recorre às organizações da sociedade civil para sua auto reprodução.

avançar conforme a caracterização proposta por Guimarães (2002) da dimensão administrativa para as dimensões sociais e políticas.

Nas esferas supranacionais, a descentralização não é acompanhada de processos de tomada de decisão e elaboração de políticas. Segundo Gomes (op. cit.) a descentralização não produz os resultados que seria de esperar, pois o Estado obvia as transformações do sistema de interação política vigente.

Neste contexto, torna se evidente que se a descentralização dos poderes não for acompanhada pela reformulação das lógicas de fracionamento e de relações com o mundo político, econômico e social que aprisiona os contextos locais, a capacidade da sociedade civil ficará seriamente minada (GOMES, 2006, p. 16)

A descentralização do Estado nesta ótica aponta Gomes (op. cit.) poderá ser descrita como a reprodução deste mesmo Estado na sociedade civil, como plataforma de legitimação territorial e de garantia da própria intervenção.

Enriquece esta análise a ideia de margem proposta por Tsing (1994) que advoga que estes lugares são construídos pela sua inclusão não participativa no espaço do Estado ou do mercado. Significa não estar fora, mas não participar efetivamente da definição ou construção destes eixos. Os territórios dessa forma se posicionam estrategicamente, no seio de sua subalternidade em relação ao Estado e ao mercado.

Considerando os dois critérios (reciprocidade ativa e reflexividade) apontados por Gomes (2006) e encontrando-se a relação Estado e sociedade civil minada por elos de dependência patrimonialista, a sociedade civil local, torna-se simultaneamente, secundária e íntima do Estado, nos termos de Sousa Santos (1993). Os referidos elos de dependência tendem a ser estabelecidos por uma interdependência entre atores locais, regionais e centrais, fundados em um misto de interesses e poder. A sociedade civil e sua fraca capacidade de autodeterminação, afirma Gomes (2006), restringe-se a formas de relacionamentos periféricos com as instâncias do poder central.

Dessa relação, emergem padrões de controle político do território associados aos interesses centrais. Assim, aponta Gomes (2006, p. 20):

(...) a sociedade civil ao invés de cumprir o seu potencial de autorregulação e de autodeterminação, tende a utilizar os recursos que lhe são proporcionados pelo centro para concretizar a sua ação e para se viabilizar, assegurando-se da continuidade das trocas, através da reprodução/aplicação das diretrizes emanadas pelo centro.

Dependente de sua capacidade de captação de recursos, a sociedade civil tende a aliar-se ao Estado e a descrever-se como um interlocutor privilegiado, que em última instância, torna-se um veículo de execução, e não de criação de políticas públicas. Assim,

mesmo quando o Estado assegura a esta sociedade um poder decisório e alguma margem de iniciativa, esta tende a seguir os programas de ação como roteiros prontos.

Seriam, portanto, a dinamização da sociedade civil e a abordagem territorial resultados de uma reconstrução societal pela base, ou apenas uma estratégia autorreprodutiva e expansiva do Estado e também da sua própria lógica?

Em outras palavras, há uma ação pública reflexiva e crítica ou apenas reprodução das velhas trajetórias determinadas por novas políticas e instrumentos?

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO PÚBLICA

Mas afinal o que são as políticas públicas? As diversas áreas do conhecimento ainda não chegaram a um consenso sobre seu conceito, até mesmo em função do recente debate na pesquisa acadêmica (SOUZA, 2003).

Uma conceituação abrangente de políticas públicas é que estas são sistemas constituídos por sequências de ação (ou de “não ação”), medidas regulatórias, leis, priorização de fundos temáticos. Fundamentadas nas constituições, atos legislativos e decisões judiciais, e promulgadas por entidades governamentais ou seus representantes, que visam atender determinados conjuntos de interesses.

Sua formulação é um processo complexo e multifacetado, que abrange a participação de grande quantidade de indivíduos e grupos de interesses que, competindo e/ou colaborando mutuamente, procuram mobilizar potenciais aliados quanto a um determinado tema a fim de influenciar os elaboradores de políticas através da defesa pública de suas posições, dos grupos de pressão política, do clientelismo político e por meio de fóruns e conselhos regionais de desenvolvimento (BANDEIRA, 2006).

As discussões parecem concordar que as relações sociais, econômicas, políticas, jurídicas, entre outras, não cessam e se processam constantemente no território (SANTOS, 2004), determinando em grande dose, o que se constitui como a noção de políticas públicas.

Essas relações também são construídas historicamente. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

Nas décadas de 1960 e 1970, o planejamento se alicerçava em uma lógica de cima para baixo, ou seja, a intervenção no território ocorria por meio do governo central que delineava o desenho do processo de desenvolvimento, por meio dos planos para as diversas regiões brasileiras, caracterizando a forma de inserção das políticas públicas nos territórios.

A origem do federalismo brasileiro remonta à proclamação da república e sempre esteve atrelada à preservação da ordem e do status dominante. Somente com a Constituição de 1988 surgem mudanças que se mostram substanciais no pacto federativo, com a inclusão do município como ente federado reconhecido com direitos e deveres e a transferência de responsabilidades para outras esferas do governo, mesmo que as definições destas políticas ocorram no nível federal.

A ideia central em vigor no período constitucional de 1988 era justamente a equação democracia mais descentralização como receita para superar o modelo centralizador dos períodos populistas e militares. Na prática, este consenso se traduziu na redução do escopo de atuação das instancias centrais do governo, sem a correspondente preparação das instituições para a prática democrática.

Da Constituição de 1988 surge um federalismo cooperativo, fruto da percepção do Estado da sua incapacidade de realizar todas as tarefas e da pressão das elites locais por uma ampliação da participação na divisão dos tributos, majoritariamente concentrados na União. Criaram-se maiores possibilidades de espaços de participação (descentralização social) e descentralizaram-se algumas dimensões administrativas, mantendo-se, no entanto, a unidade política e econômica.

A democracia no Brasil, segundo Avritzer (2006, p. 41) combina participação e representação, apesar de isso não significar que as duas formas foram combinadas nos lugares adequados e na proporção correta.

Além da tradição federalista que impede a inovação em determinados setores de políticas públicas e impõem restrições à territorialização de políticas, um segundo aspecto, não menos importante, reduz a capacidade inovativa dos atores que promovem a ação pública. Trata-se da dependência de trajetória ou dependência ao caminho.

### 3.1 DEPENDÊNCIA AO CAMINHO

Uma das principais perspectivas de análise do institucionalismo histórico é a *path dependency*, que enfatiza o impacto da existência de legados políticos influenciando sobre escolhas políticas subsequentes (HALL & TAYLOR, 1996, p. 941), sendo a análise institucionalista histórica em ciência política responsável pela utilização do conceito.

É dentro da corrente institucionalista histórica, que se procura então, entender como a escolha de ação depende da interpretação de uma situação, mais do que um cálculo instrumental.

Os institucionalistas históricos encaram essa questão das preferências como algo endógeno, diferentemente da escolha racional. Kato (1996, p. 560), observa que a

divergência entre os institucionalistas históricos e os defensores da escolha racional<sup>21</sup> não se dá sobre o conceito de comportamento racional, porém sobre o individualismo metodológico.

O institucionalismo histórico visa construir teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades). Tem como variável independente as instituições intermediárias tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas. A evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, molda a arena política e definem as instituições.

Autores seminais como Skocpol, Evans e Rueschmeyer (1985) propõem de forma inovadora, repensar o papel do Estado na sua relação com a economia e a sociedade, tratando-o com um ator autônomo, capaz de fazer escolhas e alcançar metas políticas, o que requer, portanto, romper ou transcender a agenda de pesquisa sobre o Estado então vigente na época, dominada pelo comportamentalismo e estrutural-funcionalismo.

O conceito de *path dependency* (dependência ao caminho) está sendo muito utilizado em inúmeros estudos de política comparada, com o objetivo de auxiliar a compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas num dado país ou em outra unidade de análise. Existem diferentes definições para o conceito.

*Path dependency* é definido por Kato (1996) como “fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas sequencias sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas”.

Para Levi (1997, p.28) a explicação mostra-se mais apurada:

*Path dependency* não significa simplesmente que a história conta. Significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Para o autor, existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial.

Sobre o conceito de *path dependency* aplicado à análise institucional, o trabalho de North (1993), citado por Pierson (2000, p. 121) merece destaque. North traz uma contribuição significativa para o estudo das instituições a partir da história econômica e utiliza a noção de racionalidade instrumental, através da história econômica para conceituar

---

<sup>21</sup> A Teoria da Escolha Racional pressupõe que diante de uma dada situação os indivíduos agem racionalmente a fim de maximizar as possibilidades de alcançar suas metas e realizar seus projetos. Mais do que isso, os indivíduos devem antecipar os resultados das ações e calcular qual será a alternativa melhor ou a que lhes trará a maior satisfação.

instituições como organizações ou mecanismos que diminuem o custo de transação e aumentam a informação.

O autor é quem tenta mostrar as razões que explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países, exemplificando que as instituições são estáveis e a mudança nestas se dá de modo incremental, excetuando-se os momentos revolucionários.

*Path dependency*, significa, portanto, segundo o autor que:

(...) as instituições eficientes (sejam elas positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas –políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso. (NORTH (1993), apud PIERSON (2000, p. 121)) (tradução livre).

### 3.3 CONFIGURAÇÕES SOCIAIS E REDES

O conceito de configuração para Elias (1980) representa um instrumento conceitual, tendo em vista evitar que se fale e pense como se o indivíduo e a sociedade fossem antagônicos e diferentes.

Configuração significa, portanto, o padrão mutável gerado por um conjunto de jogadores - não só pelos seus intelectos, mas pelo que eles são no seu todo, na totalidade das suas ações e nas relações que sustentam uns com os outros.

Para Elias (1980), a representação dos processos humanos e sociais é feita por pessoas sujeitas às forças que as compelem. Um pressuposto é que as pessoas modelam as suas ideias sob todas as experiências que obtiveram dentro do grupo e que, promover a evolução de um pensamento e de uma imaginação social relativamente à percepção da interconexão e configurações elaboradas pelas pessoas, torna-se essencial.

A ciência política tem produzido uma tipologia de configurações sociais características ou emblemáticas: as coalizões de atores em particular, as coalizões de políticas públicas, as redes sociais: entre as quais as redes políticas (RHODES, 1988; WINDHOLF-HERITIER et al, 1996), as redes de poder (PAULILLO, 2001) e as redes sociotécnicas (LATOUR, 2001; CALLON, 1986; 2004).

#### 3.3.1 Redes Políticas

De maneira sintética, o processo político é composto por etapas (nem sempre sucessivas) de eventos onde diversos atores se envolvem para a produção de uma política

(*policy making*) visando atingir objetivos que interessam a um grupo da população ou sua totalidade.

Falamos de objetivos de políticas públicas, quando nos referimos aos bens produzidos pelo processo citado. Nem sempre estes bens atendem ao propósito inicial da demanda ou da concepção da política, mas esse é o conceito moderno de política pública.

A ciência política tem se esforçado em produzir respostas e interpretações aos processos políticos e compreender a lógica da ação pública. As vertentes de análise do processo político segundo John (1998) são objeto de abordagens: a) de orientação institucional; b) daquelas ligadas a atuação e impacto dos grupos e das redes; c) sobre a ênfase nos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas d) a teoria da escolha racional e; e) a ênfase no papel das ideias e conhecimento.

Kitschelt (1986) aponta que a análise das políticas públicas deve considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política; as arenas institucionais; o processo de decisão e os produtos gerados. Labra, no entanto, assinala que a natureza precisa dessas relações pode ser contingente devido a constrangimentos ou induções maiores à formação da política, ou seja, os atores e as arenas de política podem não se correlacionar diretamente com os processos decisórios e com os resultados das políticas ao longo do tempo. (LABRA, 1999, p. 150).

Comum às diversas vertentes de análise está a noção de que as decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequência de decisões, tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas (IMMERGUT, 1996, p. 144).

Existem diversos modelos de interpretação do processo político, dentre os quais, os principais, tidos como ideais para interpretar as variações nos modos de produção de políticas são: o pluralista, o neocorporativo e o neopluralista, que têm uma sequência cronológica na sua elaboração.

No pluralismo clássico (DAHL, 1964) enfatizam-se elementos tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Acreditava-se que o espaço de decisão ou concepção das políticas fosse de acesso “livre”.

O neocorporativismo (CAWSON, 1986) por sua vez, se opõe à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político. Cabe ressaltar que o neocorporativismo é um avanço no enfoque da definição original de Philippe Schmitter (1979) de corporativismo

Como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias

únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios. (SCHMITTER, 1979, p. 38)

O neopluralismo logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão que leva a constante exclusão de alguns grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999, p. 212).

Para Lindblom,

Esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) é bem vista nos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente, resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos (LINDBLUM, 1977, p. 178).

No neopluralismo, aponta Labra (1999, p. 157),

Se reconhece que as relações governo-interesses podem estar institucionalizadas, que existe conflito, cooptação e consenso e que certos grupos são excluídos. Admite ainda que, a política moderna pressupõem antagonismos entre múltiplas elites em torno da distribuição de recursos escassos, que há ideologia na política e que o consenso pode ser resultado da manipulação.

São nos trabalhos dos neopluralistas que as redes de políticas ganham perspectiva e destaque como importantes na intermediação de interesses ou como elemento de governança, seja pelo comportamento individual ou institucional.

Estas intermediações de interesse variam conforme a integração dos atores e a distribuição de recursos (RHODES, 1988) e recebem diversas nomenclaturas, entre elas: comunidades epistêmicas, comunidades políticas (*policy communities*), redes políticas (*policy network*), redes de questões (*issue network*), etc. As noções de redes políticas e comunidades políticas nos interessam mais.

As redes políticas compartilham a noção de um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores, os quais compartilham interesses comuns em referência a uma política e que intercambiam recursos para perseguir estes interesses compartilhados, admitindo que a cooperação seja a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

No entanto, as diferentes concepções são objeto de divergências entre as escolas. Em resumo, existem abordagens que interpretam os *policy networks* como ferramentas

analíticas ou como um enfoque teórico. Da mesma forma, alguns estudos priorizam o caráter quantitativo e outros o qualitativo das redes.

O quadro 3 extraído de Börzel (2002) sintetiza os conceitos de *policy networks* mais abordados na literatura.

	Conceito quantitativo das redes	Conceito qualitativo das redes
	Escola de intermediação de interesses	Escola de governança
<b><i>Policy networks</i> como ferramenta analítica</b>	<i>Policy network</i> como uma tipologia de relação Estado/sociedade	<i>Policy networks</i> como modelo para analisar formas não hierárquicas de interação entre atores públicos e privados na confecção de políticas públicas
<b><i>Policy networks</i> como enfoque teórico</b>	A estrutura dos <i>policy networks</i> como determinante de processo e resultados políticos	Os <i>policy networks</i> como uma forma específica de governança

Quadro 3 - Conceitos de *policy networks*  
 Fonte: Extraído de Börzel (2002) /adaptado pelo autor

A noção de comunidades políticas (*policy community*) foi introduzida por Hecló e Wildavsky (1974) para descrever o fenômeno que estava intimamente correlacionado às redes de políticas. Hecló e Wildavsky definiram “comunidades políticas como um conjunto de relações pessoais entre os principais atores políticos e administrativos no âmbito de uma política” (p. 389)

Para Smith (1994) comunidades políticas são formas institucionalizadas de relações entre grupos de pressão e governo, existindo um espaço formal, “tipo comitê consultivo”, cuja estrutura pode favorecer alguns grupos e excluir outros, decidindo-se sobre opções políticas disponíveis mediante acordos e não por pressão aleatória, como supõe o pluralismo clássico.

De maneira geral, a maior parte dos estudos de redes políticas concorda com a heterogeneidade destas e apontam que os atores possuem recursos e interesses diferentes. Esta heterogeneidade aponta Börzel (2002), cria um estado de interdependência entre atores, vinculando-os em um *policy network*, onde podem mediar seus interesses e trocar seus recursos.

No entanto, existem redes homogêneas, onde os atores possuem interesses e recursos similares, como nos casos das chamadas redes profissionais, (BURLEY & MATTLI, 1993), as comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) e as redes baseadas em problemas (SIKKINK, 1993).

Uma rede homogênea, contudo, pode servir como recurso importante para os atores envolvidos em redes heterogêneas (WINDHORF-HERITIER et al, 1996). Constituem-se em

fontes importantes de informações e, por aportar recursos diferenciados para estes atores, garante a eles capacidade de interferência diferenciada, ou o que se chama de recursos de poder.

Neste ponto, a abordagem de redes aproxima-se mais da noção de governança, e apresenta as oportunidades de ações como determinantes das atuações dos atores, sendo que estes interferem na estrutura de oportunidades que se forma, em um contexto no qual a representação e distribuição dos recursos de poder são fundamentais. Nas palavras de Kenis e Schneider:

Redes de relações relativamente estáveis e continuadas que mobilizam e agrupam os recursos dispersos, de forma que a ação coletiva (ou paralela) podem se orquestrar na direção de uma solução política comum (KENIS & SCHNEIDER 1991, p. 36.) (tradução livre).

Os teóricos das escolas de governança e intermediação de interesses compartilham a importância de investigações que expliquem o papel das redes políticas nos resultados políticos. Também estão de acordo que o conceito de *policy network* em si mesmo não é capaz de prover respostas definitivas a estes assuntos, necessitando de complementar-se com alguma das teorias de Estado para prover uma explicação completa do processo político e seus resultados. (MARSH & RHODES, 1992; KENIS & SCHNEIDER, 1991; WINDHORF-HERITIER et al, 1996).

As redes políticas aproveitam ou podem se beneficiar de espaços ou fissuras no processo político, quando janelas de oportunidades permitem que atores com mais recursos e vínculos, os chamados empresários de políticas públicas, insiram temas de interesse na agenda ou aproveitem-se de espaços não ocupados na implementação da política.

De importância também, é a noção de rede de ação pública (MASSARDIER, 2003) que é também um sistema de ação pública, mas que se diferencia por pelo menos três aspectos:

- 1) Uma rede de ação pública transcende as instituições e a distinção público/privado. As práticas e relações de seus membros ultrapassam a organização que eles são vinculados. Como os sistemas concretos de ação, sua dinâmica é endógena e esta é uma das razões de sua eficácia: são espaços relativamente fechados e parte das interações são informais. No entanto, esta dinâmica não impede que haja no seu seio, lógicas e interesses diferentes.
- 2) O sistema de troca entre os atores integram recursos políticos como direitos, legitimidade e financiamentos.
- 3) Os atores de uma rede de ação pública compartilham objetivos e um senso comum de ação. Diferentes dos sistemas de ação pública que se estruturam,

sobretudo sobre a base de estratégias e conflitos, aqui eles privilegiam os acordos entre os atores, a fim de compartilhar recursos e ideias.

### 3.3.2 Redes e poder

A abordagem de redes de poder compõe um espectro da teoria institucional que trata a organização ou a política pública como uma arena de interesses e valores conflitantes, constituída pela luta de poder. É uma análise de cunho weberiano, que enfatiza “o caráter relacional do poder como recurso ou capacidade, distribuído de forma diferenciada e que, se empregado com o devido grau de habilidade estratégica e tática pelos atores sociais, produz e reproduz relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência” (REED, 1999, p. 75).

As redes de poder operam num contexto em que a capacidade do Estado para a resolução dos problemas está fragmentada – em setores, subsetores, agrupamentos complexos. Nesses casos, o Estado não é neutro e as agências estatais (secretarias, comissões, agências reguladoras.) participam do processo de interação representando interesses e disputando ou distribuindo recursos de poder com os demais atores (PAULILLO, 2001). O quadro de sustentação teórico é o do pluralismo reformado, aponta o autor e surge de um contexto de enfraquecimento do Estado, de complexidade da sociedade civil e do avanço do processo de globalização.

O pluralismo reformado logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão que leva à constante exclusão de alguns grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999, p. 212). Dessa forma, muitas decisões são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático, isso significa que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos dos homens (LINDBLOM, 1977, p. 178).

Decorre daí que os resultados de um processo de interação estratégica em rede são sociais e políticos. Esses resultados ocorrem em função de três fatores primários: as restrições impostas pelas regras ou normas, a representação e a distribuição dos interesses ou preferências entre os atores e a distribuição dos recursos de poder (MARCH & OLSEN, 1993, p. 14). Esses fatores dão lugar a um mecanismo de ação ou de governança que é composto, ao menos, pelos seguintes elementos: 1) oportunidades de ações; 2) interesses e 3) recursos de poder.

A ação dos atores seja a partir das oportunidades (lógica adaptativa) ou de seus próprios interesses e preferências (lógica consequencial), num dado contexto, está cercada

da noção de poder. Este mecanismo de governança desenvolvido na rede permite determinar, segundo Paulillo (2001) a intensidade da assimetria de poder que se estabelece em uma configuração.

Duas significações de poder estão envolvidas nas configurações: o poder de representação, definido a partir da participação dos atores coletivos nas redes de relações estratégicas estabelecidas e existe quando um ator possui status de negociador. O status público atribuído pelo Estado é bastante importante neste contexto. Por sua vez, o poder de aglutinação é reconhecido quando um dado ator é capaz de aglutinar parte significativa dos membros potenciais da configuração, apresentando-se como um interlocutor válido nos processos de negociação.

Para Paulillo (2001), o poder de negociação é definido a partir das capacidades de representação e de aglutinação dos atores individuais e coletivos dispostos em uma rede, e dos recursos de poder pertencentes a cada um, utilizados para tentar obter melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores.

Implica reconhecer que as instituições moldam as políticas públicas porque afetam os interesses, os poderes e as ações dos atores e resultam no estabelecimento de limites sobre o que alguns atores podem fazer e, habilitando outros a fazer coisas que não eram capazes de fazer.

### 3.3.2 Redes Sociotécnicas e Teoria do Ator-Rede

Para compreender e desvendar as relações de poder e as assimetrias dos espaços de decisão em torno de projetos políticos (neste caso territoriais), entende-se que o quadro analítico da teoria ator-rede é particularmente bem adaptado para o estudo do papel desempenhado pela ciência e tecnologia na estruturação de relações de poder (CALLON, 1986).

A comunicação não pretende avançar no terreno da comparação ou análise das teorias de redes sociais ou redes políticas, apenas concentrar esforços no sentido de demonstrar a adequação analítica da sociologia da tradução<sup>22</sup> aos propósitos elencados.

Um problema é que usamos durante muito tempo o termo rede sociotécnica apesar de ser este confundido com o de rede social. As redes sociais são configuradas por pontos e relações identificáveis; diferentemente, nas redes sociotécnicas desejamos conhecer as traduções e as coisas que se deslocam entre os pontos (CALLON, 2008).

---

<sup>22</sup> A Teoria ator-rede também é denominada de sociologia da tradução, sociologia das ciências e das técnicas, sociologia da inovação e sociologia das redes sóciotécnicas.

Na teoria ator–rede, a noção de rede refere-se a fluxos, circulações, alianças, movimentos, em vez de remeter a uma entidade fixa. Uma rede de atores não é redutível a um único ator nem a uma rede; ela é composta de séries heterogêneas de elementos animados e inanimados, conectados e agenciados (MORAES, 2004). Assim, uma rede de atores é simultaneamente um ator, cuja atividade consiste em fazer alianças com novos elementos, e uma rede, capaz de redefinir e transformar seus componentes (CALLON, 1986, p. 93). Tais redes mesclam humanos e não humanos e é isso que faz sua forma e robustez (CALLON, 2004).

A noção de tradução está no coração do dispositivo teórico desenvolvido por Callon (1986) e Latour (2001).

Os atores individuais e coletivos, humanos e não humanos trabalham constantemente para traduzir sua linguagem, seus problemas, suas identidades ou seus interesses nos dos outros, sendo através deste processo que o mundo se constrói e se desconstrói, se estabiliza e desestabiliza. (DEPONTI, 2008).

Traduzir significa deslocar objetivos, interesses, dispositivos, seres humanos, artefatos. Significa também estudar o mundo construído pelo ator sobre seus próprios termos, ou seja, considerando os elementos que o compõe, como estes elementos são definidos, como eles se ligam e como os atores se apresentam bem ou mal sucedidos.

A tradução é o movimento que promove a convergência de interesses, (re)conciliando enunciados e propósitos aparentemente incompatíveis e tornando possível a articulação de espaços de negociação e compromissos, entre os atores, em princípio, conflitantes.

Callon (1986) propõe quatro estágios para a realização da tradução:

1) Problematização - um duplo movimento: No primeiro ocorre à definição dos atores envolvidos diretamente no processo, há uma formulação simples dos elementos componentes, o estabelecimento das identidades dos atores e dos vínculos entre eles. No segundo movimento demonstram-se os interesses dos atores, são definidos os pontos de passagem obrigatórios pelas entidades. Os atores apresentam-se entrelaçados e inter-relacionados

2) Interessamento – é o grupo de ações pelo qual uma entidade tenta impor-se e estabilizar a identidade dos outros atores. Interessar é estar entre, interposto. O interessamento efetivo confirma a validade da aliança desenvolvida na problematização. Estruturas que incluem o social e o natural são moldadas e entidades são consolidadas

3) Engajamento – é o recrutamento ou a coordenação de papéis. Quando o interessamento tem êxito ele alcança o engajamento. Designa o dispositivo pelo qual o jogo de papéis relacionados é definido e atribuído aos atores. Descrever o engajamento é

descrever o grupo de negociações multilaterais, jogos de força e truques que acompanham o interessamento e os habilitam a serem bem sucedidos.

4) Mobilização – mobilizar significa fazer entidades móveis que não eram anteriormente, através da designação de porta-vozes sucessivos e da determinação de uma série de equivalências, todos os atores são deslocados e reagrupados em certo lugar em um momento particular. Os porta-vozes falam em nome dos outros, tornando-os presente, representando-os e aos interesses deles.

A noção de tradução incorpora, portanto, uma ideia de poder. Quando um porta-voz fala em nome dos representados e de seus interesses, ele está se engrandecendo, se tornando um ator coletivo que é capaz de falar através de uma só voz e representar o interesse de todos os silenciados a partir da representação (DEPONTI, 2008).

Os porta-vozes são todos os atores envolvidos nos diferentes estágios dos processos de representação. Falar pelos outros é em primeiro lugar silenciar aqueles em cujo nome se fala.

O repertório da tradução não é apenas desenhado para dar uma descrição simétrica e tolerante de um processo que mistura constantemente uma variedade de entidades sociais e naturais. Permite também uma explicação de como poucos obtêm o direito de se exprimir e representar muitos silenciosos atores e os mundos social e natural que eles mobilizaram.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento regional ou territorial só é possível enfrentando os interesses constituídos, distorcendo as coalizões tradicionais de dominação e reprodução desigual do poder (BRANDÃO, 2007).

As considerações aqui reportadas procuram estabelecer um diálogo entre as hipóteses testadas ao longo da tese e as constatações alcançadas.

Não pretendemos que este trabalho, muito pontual, limitado no tempo e no seu objeto possa dar conta do conjunto das lições, dos pontos de vista e também dos aportes dessa experiência difícil, porém delicada e instigante do TAE.

Apenas tentou-se focar um olhar peculiar e pontual, aquele da análise da fabricação da ação pública, com ferramentas da economia institucional e da sociologia política, sobre o funcionamento (e sem pretensão à exaustividade sobre eles) de três segmentos do TAE: o Colegiado (CIAT e depois COTAE) e dois projetos, teoricamente de dimensão mais territorial, embora fisicamente situados no DF.

Em face das considerações apontadas, algumas conclusões nos parecem ratificar que o caráter das relações intergovernamentais no país impede a efetiva territorialização intermunicipal da política de desenvolvimento territorial. A ausência de personalidade jurídica dos territórios, a autonomia limitada dos municípios frente aos estados e à União e a interpretação variável da norma de subsidiaridade, contribuem para essas dificuldades. Apontar estas limitações na concepção em vigor sugere que alguns aspectos precisam ser superados para avançar o pacto federativo e, a territorialização das políticas é elemento central na abordagem.

A reconcentração de recursos na União desde o governo Fernando Henrique Cardoso gera um balcão de negócios entre os entes federativos na busca por alcançar aquilo que é básico ou qualquer benefício extra. A descentralização promovida é contemplada parcialmente na dimensão administrativa, delegando algumas funções aos atores territoriais, na estratégia simplificada de maior contato com o cidadão (Guimarães, 2002), não abrangendo, no entanto, as dimensões sociais e políticas como sugere a orientação teórica do desenvolvimento rural territorial sustentável. (BRASIL, 2003)

A combinação de ações ou não ações da União, com as interações dos entes federativos que compõem o TAE, consolida um quadro de desigualdades que apenas a ação da SDT não é capaz de superar. São questões de naturezas tão diversas quanto

complexas advindas das trajetórias do federalismo brasileiro e da constituição do DF como ente especial.

Em virtude das limitações e restrições que o sistema federativo impõe, associado aos demais gargalos apontados, a oportunidade vislumbrada pelo PDSTR, portanto, refere-se à coordenação de ações no plano territorial como forma de superar algumas amarras e alcançar certa efetividade. Porém, como apontado, tanto horizontalmente como verticalmente, a disputa e os interesses individuais e setoriais sobrepujam-se aos interesses coletivos e territoriais e a SDT, apesar da sua proximidade e capacidade de interferir, avaliar e controlar não contribui no sentido de coordenar as iniciativas.

As explicações assentam-se numa conjunção de fatores que podem ser sintetizados como limites do planejamento estratégico da SDT com relação aos seus objetivos na execução do PDSTR:

a) O PDSTR não supre os recursos necessários ao funcionamento efetivo e democrático dos colegiados. Em particular não atribuindo um mínimo de recursos para garantir a participação eficiente dos principais beneficiários alvos da política, os agricultores familiares que são os menos dotados, deixa o poder de decisão na mão dos políticos, dos empresários e dos técnicos (que recebem salário, transportes e diárias para participar das reuniões).

b) a contratação dos projetos é limitada ou inadequada: a dependência das normas federais limita a atribuição dos financiamentos, da execução e da gestão de projetos locais ao Estado ou aos municípios e não aos órgãos ou organizações profissionais dos agricultores familiares. Isto invalida grande parte dos projetos, pois a capital do Estado é distante (Goiânia ou Belo Horizonte) e a maioria dos municípios rurais sofre de inadimplência.

c) Não dispondo de sistema próprio de avaliação dos projetos e do uso dos recursos, o PDSTR confia a fiscalização dos projetos à ação “participativa” dos colegiados. Isto representa uma contradição em termos de administração pública, pois, teoricamente o órgão que elabora os projetos, não pode ser o mesmo que os execute e fiscalize.

Em último lugar, os beneficiários e usuários finais são os agricultores familiares que sofrem geralmente em caso de mau funcionamento do projeto. São também eles que dispõem de menos recursos (capacitação, informação, contatos, voz, meios logísticos) para interferir na burocracia ou contra poderes administrativos ou políticos.

A Secretaria reforçou, no caso do TAE, a dependência ao caminho, quando considerou a ATER oficial, tipicamente setorial e de ação local, como responsável pela implementação, ou pelo menos corresponsável por uma política de cunho territorial e teoricamente, destinada a superar a abordagem setorial da agricultura.

A justificativa da SDT em fortalecer os processos democráticos de participação e gestão social se traduz em contínuos dispêndios de recursos na ATER oficial, encarregada de promover as ações de capacitação e mobilização.

Mesmo que tenha procurado estimular a participação de outros setores e de outros técnicos, a SDT não logrou êxito suficiente em construir alternativas ao poder dos técnicos em dominar e controlar o PDSTR e os agricultores familiares, já que apostou em projetos como instrumentos agregadores das dinâmicas territoriais e com isso estimulou ou reforçou redes sociais que disputam os benefícios finais com os próprios agricultores familiares.

O PDSTR, ao instituir territórios de maneira descendente, como o caso do TAE pautado apenas em critérios socioeconômicos, contraria sua própria base teórica. As especificidades regionais são desconsideradas e os arranjos políticos, como o caso da presença do DF no meio de um território da agricultura familiar pobre, retiram qualquer perspectiva territorial ao agregar interesses contraditórios na frágil base de coordenação dos municípios que dividem com o DF o espaço do TAE.

No caso do TAE, duas questões sobressaem no quadro descrito:

a) Existe uma desigualdade de poder de Brasília e do DF no arranjo, com suas implicações e desdobramentos, como a assimetria de recursos dos técnicos de ATER desta UF em relação aos demais e a diferença de acesso a recursos no Ministério por parte desta UF;

b) A existência do TAE e a sua eleição como Território da Cidadania responde a cálculos ou exigências políticas entre o DF e o Governo Federal. Não corresponde a nenhuma das orientações do PDSTR em termos de prioridades e diretrizes para os territórios rurais: densidade da agricultura familiar, pobreza, e identidade. Portanto a SDT esta condenada a contemplar, aprovar e financiar praticamente o contrário do que promove.

Em virtude dessas constatações, os projetos são de baixa identidade ou adesão ao próprio Território, resultando em desperdício de recursos públicos e baixa participação, uma vez que os planos territoriais apontam demandas diferentes daquelas autorizadas. Isso gera, conseqüentemente, descrença dos principais beneficiários e alimenta a participação de oportunistas dispostos a obter alguma vantagem em nome da agricultura familiar.

A SDT, nesse caso específico, adotou apenas um papel indutor e parcialmente mediador de conflitos, não assumindo a necessária regulação dos conflitos e interesses necessários para diminuir as disputas.

Superar gargalos no PDSTR pressupõe ações localizadas e ao alcance da SDT, como a coordenação efetiva das diretrizes, o planejamento das ações dos parceiros e o monitoramento das ações em curso. O acompanhamento e monitoramento das ações

territoriais foram por muito tempo alvo de críticas e podem ser entendidos como alternativas para superar ineficiências que fragilizam a proposta.

Os projetos nem sempre estão ligados aos diagnósticos e planos territoriais ou mesmo às necessidades dos agricultores, da mesma maneira que não há acompanhamento do funcionamento da infraestrutura depois de construída.

De fato, os contatos com os responsáveis e os técnicos da SDT, confirmaram o quanto estão informados e conscientes dessa situação e das dificuldades. Possivelmente, a existência tão peculiar e pouco racional do TAE, como território rural, tem sido imposta politicamente a essa Secretaria. Talvez houvesse também a ideia ou a vontade de deixar um espaço para uma experimentação política: a de um território dividido entre três Unidades Federativas tão contrastadas.

As novas pesquisas podem apontar para a análise das redes e coalizões de atores-chaves no processo, como articuladores, mediadores e tentar compreender sua importância na estruturação de arranjos mais duradouros e afinados com a estratégia da Secretaria.

Diante das trajetórias dos projetos estudados, da complexidade da ação pública no Território das Águas Emendadas, do poder das redes sociotécnicas e das assimetrias de recursos mobilizados pelos atores, podemos afirmar que as hipóteses estabelecidas são válidas e capazes de explicar a frágil territorialização do PDSTR no caso estudado.

Na hipótese ligada ao sistema federativo brasileiro, a conjunção de três unidades federativas, sendo um deles o Distrito Federal e diversas organizações ligadas aos MSS na capital do país, revela múltiplas redes que constituem verdadeiros freios na implementação dos projetos e da territorialização da política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p.5-33, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. IN: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. São Paulo: FGV Editora, 2006. p. 77-125.

ACIR. Advisory Commission on Intergovernmental relations. The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints. Washington: 1981.

AFFONSO, Rui de Brito Alves. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.9, n.1, p. 127-152, jun. 2000.

AFFONSO, Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luis (orgs). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Tereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. Trabalho apresentado ao TINKER FÓRUM ON THE ROLE OF STATE IN LATIN AMÉRICA AND CARIBBEAN, Cancún, 1996. (mimeo).

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 51, p. 13-34, 2001.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 29-40, 2005

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais. IN: AFONSO, Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luis (orgs). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1998.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. Federalism and Place-Equality Policies: a case study of Policy design and outputs. **EUI Working Papers**, v. 19, p. 1-25, 2009.

ATLAS dos territórios rurais. Brasília: MDA/SDT, IICA, 2004 (CD Rom).

AVRITZER, Leonardo. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BAETA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 4, p. 100-103, 1989.

BALDUINO, Thomas. MST e CPT dizem que demissão é traição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 02, set. 2003. Entrevista concedida a Eduardo Scolese. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0309200307.htm>. Acesso em 03 fev.2010.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.58, n.1, jan./mar. 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BERNARD, Hüssel. **Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches**. Altamira: Press, 2006.

BÖRZEL, Tanja. ¿Qué de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea, **Revista Redes**, 2002. (Traduzido por María Angela Petrizzo Páez). Disponível em: [www.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://www.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc). Acesso em 10 fev 2010.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL, Ida Claudia Pessoa. Estado, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável: construção de uma relação diferenciada. 2004. 238 p. (Doutorado em Desenvolvimento

Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2004.

BRASIL. Banco Central (BACEN). Anuário Estatístico do crédito rural 2009. Brasília: STN, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal do Brasil, artigo 1 de 24 de fevereiro de 1891. Trata da forma de Governo do país. 9 ed. São Paulo: Ícone, 208 p.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 4739, de 13 de junho de 2003. Institui a política Nacional de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e reforma agrária. Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p.18, jun.2003.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 53517, de 31 de janeiro de 1964. Reconhece a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. (CONTAG). Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p. 20, jan. 1964.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 6170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p. 25, jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 7255, de 04 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p. 04, ago. 2010b.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n.1946, de 28 de junho de 1996. Cria o programa de fortalecimento da agricultura familiar – PRONAF e dá outras providências. Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p. 14, jul. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. Diário oficial da República Federativa do Brasil, seção 02, p. 42, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria Interministerial nº 200. Brasília: Diário oficial da União, seção 02, p.17-18, ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, 2003. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica/2522569> Acesso em: 10 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Cartilha de acesso ao PRONAF. Brasília: SEBRAE/SAF, 2010a. 32p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diretrizes para o desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referência para a Gestão social dos territórios rurais. Brasília, Série Documentos SDT, n. 3, 2005, 32p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável. MDA-SDT-CONDRAF. Brasília. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília: Série Documentos SDT 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diretrizes para o desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, 2006.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em 07 nov. 2009.

BRASÍLIA. Estatuto da empresa de assistência técnica e extensão rural do distrito federal – EMATER-DF. Diário oficial da União, n. 57, p.05-08, mar 2008.

\_\_\_\_\_. Regimento interno do Colegiado Territorial das Águas Emendadas – COTAE. Aprovado em 07 abr. 2009.

BURLEY, Anne-Marie; MATTLI, Walter. Europe before the Court: A political Theory of Legal Integration. **International Organization**. v. 47, n. 1, p. 41-77, 1993.

CALLON, Michael. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. **L'Année sociologique**, v. 36, n. 1, p. 169-208, 1986.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Michel Callon: dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos. **Sociologias**, p. 302-321, 2008.

\_\_\_\_\_. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and fishermen of St. Brieuc Bay. In: Law, J. (ed). **Power, action, belief: a new sociology of knowledge?** Sociological Review Monograph. London: Routledge, 1986.

\_\_\_\_\_. Por uma nova abordagem da ciência, da inovação e do mercado. O papel das redes sóciotécnicas. In: PARENTE, André (Org). **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação.** Porto Alegre: Sulina, 2004

CALLON, Michael; LASCOUMES, Phillipe; BARTHE, Yannick. **Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.** Paris: Seuil. 2001. 358 p.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato. (orgs.) **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar.** Rio de Janeiro: MAUAD, 2003. 230 p.

CARON, Patrick; SABOURIN, Eric. **Camponeses do sertão: mutação das agriculturas familiares no nordeste do Brasil.** Brasília: Embrapa, 2003.

CARVALHO FILHO, José Juliano. Reforma agrária: de eleições a eleições. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 99-109, 1997.

CASTRO, Ana Célia et al. **Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira.** Brasília: Edições Binagri/MMA, 1979.

CAWSON, Alan. **Corporatism and political theory.** New York: Basil Blackwell, 1986.

CHAMBERS, Robert. Participatory rural appraisal (PRA): analysis of experience. **World Development**, v. 22, p. 1253-1268, 1994.

COMPARATO, Bruno Konder. A ação política do MST. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 105-118, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. (CONTAG) Questões agrárias: Estatuto da Terra e Decretos Regulamentadores. Brasília, 1979. (Documento, 8).

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Revista novos estudos**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.

COSTA, Valeriano. Federalismo. IN: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (orgs.). **Sistema Político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed Unesp, 2007. p. 211-222.

CROZIER, Michael; FRIEDBERG, Erhard. **Actors and systems: The Politics of collective action**. Chicago: University of Chicago Press, 1980. 333 p.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DAHL, Robert. **Who governs?** New Heaven: Yale Press University, 1964.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DELGADO, Guilherme C. e CARDOSO JR., José Celso. Transformações da agricultura e políticas públicas. In: GASQUES, José Garcia e CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. (Orgs). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. Cap. 11, p.418-440.

DEPONTI, Cidonea Machado. Teoria do Ator-Rede (ANT): Reflexões Teóricas. In: **IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS**, 4., 2008, Brasília. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT15731820080418104132.pdf>. Acesso em: 20/08/09

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DULCI, Otavio Soares. As elites políticas. IN: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 281-292.

DURAN, Patrice. **Penser l'action publique**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1999. 199 p. Collection "Droit et Société".

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

\_\_\_\_\_. Tendências Centralizadoras e Descentralizadoras dos Sistemas Federativos Contemporâneos: uma análise preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 28, p. 159, 1981.

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

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

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL (EMATER-DF). Relatório anual de atividades. Brasília, 2010.

ENDLICH, Angela Maria. Centralização, concentração e primazia na política urbana. In: MENDONÇA, Francisco; LOWEN-SAHR, Cicilian Luiza; SILVA, Márcia. **Espaço e tempo, complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Ademadan, 2009.

FAO/INCRA. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, DF, 2000. (Projeto FAO /BRA 036).

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e os desafios para a realização da reforma agrária no governo Lula. **Observatório Social da América Latina**, Argentina, ano 4, n. 11, p. 31-40, mai./ ago. 2003.

FERNANDES, Luciana Medeiros. Subsidiariedade e parceria: o terceiro setor: as organizações da sociedade civil. **Revista Esmafe**: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, n. 6, p. 269-339, abr. 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29805>. Acesso em: 8 fev. 2010.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (org). **Democracia hoje**. Brasília: UNB, 2001, p. 245-282

FRIEDBERG, Erhard. **O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada**. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

FURTADO, Celso. A Federação por se fazer. In: ITAMARAY. **Rumos – os caminhos do Brasil em debate**, Brasília, 1999, n. 2, p.39-41, março-abril.

GAMA DE ANDRADE, Luis Aureliano. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. IN: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 243-260

GAXIE, Daniel. Economie des partis et rétributions du militantisme. **Revue Française de Science Politique**, v. 27, n.1, p. 123-154, 1977.

GEBARA, Ademir; LUCENA, Ricardo. O poder e cotidiano: breve discussão sobre o poder para Norbert Elias. In: IX SIMPÓSIO INTERNACIONAL PROCESSO CIVILIZADOR - TECNOLOGIA E CIVILIZAÇÃO, 9., 2005, Ponta Grossa. Disponível em: [http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd\\_Simpósio/artigos.html](http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd_Simpósio/artigos.html). Acesso em: 17 set. 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, Catarina Antunes. A insustentável leveza dos territórios. **Cadernos do Observatório dos Poderes Locais**, n. 7, mar. 2006. 29 p.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um balanço bibliográfico. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 57-77, 2002.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organisation**. v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and The Three New Institutionalisms. **Political Studies**, n. 44, p. 936-957, 1996.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. **The private government of public money: community and policy inside British politics**. London: Macmillan, 1974.

OPORT. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social. Diagnóstico da produção: análise dos resultados. Brasília, dez 2005.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, p.139-165, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo agropecuário 1996. IBGE- Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em fev. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, 2004 Disponível em: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatorioodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf). Acesso em 12 nov.2010.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter Pub Ltd, 1998.

KATO, Junko. **Path Dependency as a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application**. Paper presented at Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco, 1996.

KENIS, Patrick; RAAB, Jorg; SCHNEIDER, Volks. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations, p. 25-59, 1991.

KING, Preston. **Federalism and federation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

KITSCHOLT, Herbert. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. **Internacional Organization**, v. 40, n.1, p. 65-104, 1986.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, dez. 1999.

LAGROYE, Jaques; FRANÇOIS, Bastien; SAWICKI, Frédéric. **Sociologie politique**. 5. ed. Paris: Dalloz, 2006.

LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996. 231 p.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les Instruments**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004. 370p.

LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: Edusc, 2001.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 90. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em:<http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/SemPenaNemGloriaNovosEstudos.pdf>. Acesso em: 10 jan 2010.

LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. **Revue française de science politique**, v. 45, n. 1, p. 57-95, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

LÉVÊQUE, François. **Economie de la réglementation**. Paris: La Découverte, 1998. 125p.

LEVI, Margaret. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. IN: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. **Comparative politics: Rationality, culture, and structure**, UK: Cambridge University Press, 1997.

LINDBLOM, Charles. **Politics and Markets**. New York: Basic Books, 1977

LÜCHMANN, Ligia Helena H.. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. UFSC. Cadernos de pesquisa, n.33, nov., 2002

MARCH, James; OLSEN, Johan. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de La vivencia política. **Zona Abierta**, Madrid, n.63/64, p.1-44, 1993.

MARSH, David; RHODES, William A. R. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992. 295p.

MARTINS, Carlos Estevam. A gestão da água em São Paulo — o feito e o a fazer. In: CONGRESSO ESTADUAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 1., São Pedro, 2001, Fundap, **Anais...** São Paulo, 2001.

MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.67, p.83-100, 2008.

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

MEYER, John; SCOTT, Richard. **Organizational Environments: Ritual and Racionality**. Londres: Sage, 1992.

MORAES, Marcia. A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas. **Hist. Ciências. Saúde**. Manguinhos, v.11, n.2, p. 321-333, maio/agosto. 2004.

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

MOURA, Joana Teresa Vaz de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. **Revista IDEAS**, v. 3, n. 2, p. 170-196, 2009.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, Dez. 2001.

NORTH, Douglass. Institutions and credible commitment. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 149, p. 11-11, 1993.

\_\_\_\_\_. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999. 201 p.

OSTROM, Vincent. **The Meaning of American Federalism**. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1994.

PAULILLO, Luiz Fernando. Rede de relações e poder de negociação: uma análise do caso citrícola Brasileiro. **Revista Gestão e Produção**, v.8, n.3, p.250-270, dez. 2001.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. **Comunicação nos movimentos populares**: a participação na construção da cidadania. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

PERROUX, François. Nota sobre o conceito de pólo de crescimento. In: Perroux, F., e outros, **A planificação e os pólos de crescimento**. Porto: Edições Rés. 1995.

PETAN, Kleber Batista. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**: percepções e tendências. Campinas: UNICAMP, 2010. 355p. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Engenharia Agrícola, Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. New York, NY: Cambridge University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v.8, n.4, 1995.

\_\_\_\_\_. Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, vol.94, n.2, june 2000.

PRADO, Sergio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. Projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo, 2001.

REDAÇÃO. MST desmente conquistas apresentadas por ministro de LULA. **Correio do Brasil**, Rio de Janeiro, dez. 2005. Disponível em <http://correiodobrasil.com.br/mst-desmente-conquistas-apresentadas-por-ministro-de-lula/98012/>. Acesso 10 dez. 2010.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 61-98.

REVISTA CONTAG 40 ANOS. 40 anos de luta ao lado do homem e da mulher do campo. Brasília, 2004. 115 p.

RHODES, William A. R. **Beyond Westminster and Whitehall**. London: Unwin Hyman, 1988.

ROMANO, Jorge Osvaldo. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F.C.T.; SANTOS, R.; COSTA, L.F.C. **Mundo rural e política**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura**. São Paulo: ANNABLUME: FAPESP, 1998. 277 p.

ROSSETO, Miguel. Projetos param em setores conservadores do poder. **Revista Carta Maior**, 06/12/2004. Disponível em [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=2940](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=2940). Acesso em 06 jul. 2010.

SABOURIN, Eric. Les débats de la politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula. **Lusotopie**, v.14, n. 2, nov. 2007(b).

\_\_\_\_\_. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715-751, 2007(a).

SANO, Hironobu. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 33. São Paulo, 2009. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2009.

SANTOS, Boaventura Sousa. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia. IN: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). **Portugal: um retrato singular**. Porto: Edições Afrontamento, 1993.

\_\_\_\_\_. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SATO, Ademar Kyotoshi. **Descentralização: um tema complexo**. Brasília: IPEA, 1993. (Texto para discussão n. 314, out. 1993).

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Rural Territorial Development**. Documento de Trabajo N° 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2004.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? IN: SCHMITTER, Philippe, LEHMBRUCH, Gerhard (eds.). **Trends Toward Corporatist Intermediation**. London: Sage publications, 1979. p. 7-51.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias** [S.l.], v. 6, p. 88-125, 2004.

SECRETÁRIO DO MDA visita obras do Centro de Capacitação, na CEASA-DF. Secretária de Estado de agricultura, pecuária e abastecimento do Distrito Federal - SEAPA-DF, Brasília, 14 ago. 2009. Disponível em [http://www.sa.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD\\_CHAVE=88001](http://www.sa.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=88001). Acesso em 10 set. 2010.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1987.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 1999

SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993.

SILVA, Marcelo. Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.

\_\_\_\_\_. **Das substâncias às relações: uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil**. 2006. Artigo apresentado no III Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política, Campinas, 2006.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Bringing the State Back**. Cambridge: University Press, 1985.

SMITH, Martin. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. **Zona Aberta**. Madrid, n. 67/68, p.137-170, 1994.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

\_\_\_\_\_. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SPINK, Peter K.; TEIXEIRA, Marco Antonio. A disponibilidade de ser controlado: O controle social da Administração Pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: Alvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca. (Org.). **Controle Social da Administração Pública**. 1 ed. São Paulo: Unesp/Cultura Acadêmica, 2007. p. 43-74.

TSING, Anna Lowenhupt. From the margins. **Cultural Anthropology**, n. 9, n.3, p. 279-297, aug. 1994.

WHYTE, William Foote. **Sociedade de esquina**: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005. 390 páginas. Tradução de Maria Lucia de Oliveira.

WINDHORF-HÉRITIER, Adrienne; KNILL, Christoph; MINGERS, Susanne. **Ringing the Changes in Europe**: Regulatory Competition and the Redefining of the State: Britain, France, Germany, Berlin. New York: de Gruyter., 1996.

WORLD BANK. 2002 Decentralization: What, Why and Where. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. Acesso em: 25 mai. 2008.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Tradução de Alexandre Morales.

## APÊNDICES

### A) Lista de entrevistas realizadas

<b>Data</b>	<b>Nome</b>	<b>Função</b>	<b>Local</b>
10/04/2008	Denis	Técnico da SDT/MDA	SDT/MDA
09/05/2008	Alaor	Técnico da CEF	Sede adm. da CEF/DF
09/05/2008	Edil	Técnico da SEE-PRONAF/DF	SEE-PRONAF/DF
22/05/2008	Marinalva	Pequena produtora, membro da associação de participantes do M.O	M.O - Ceasa / DF
27/05/2008	Magdalena	Funcionária da SEE-PRONAF/DF, CDR- São Sebastião, Coordenadora do TAE	SEE-PRONAF/DF
27/05/2008	Sidney	Funcionária da SEE-PRONAF/DF	SEE-PRONAF/DF
27/05/2008	Alan	Agrônomo da EMATER-DF, responsável por apoio ao setor de orgânicos	Sede da EMATER-DF
08/06/2008	Hugo	Eng. Agrônomo, ex-técnico da SDT, atualmente no MAPA	MAPA/DF
13/06/2008	Marcio	Gerente de planejamento da SDT	SDT/MDA
14/06/2008	Marinalva	Pequena produtora, membro da associação de participantes do M.O	M.O - Ceasa / DF
16/06/2008	Natan	Ex-Secretário executivo da SEE-PRONAF/DF	SEE-PRONAF/DF
16/06/2008	Juraci	Técnico ATER, EMATER e SEAP (atual); membro do NT do TAE	Sede da EMATER-DF
30/06/2008	Duilio	Agricultores familiares, membro da associação de participantes do M.O	chácara - Brazlandia DF
03/07/2008	Silas	Eng. Agrônomo EMATER-DF, ex- SEE-PRONAF/DF	Sede da EMATER-DF
07/07/2008	Família H.	Agricultores familiares, membro da associação de participantes do M.O	chácara - Planaltina DF
13/03/2009	Magdalena	Funcionária da SEE-Pronaf/DF, CDR- São Sebastião, Coordenadora do TAE	Granja do Torto
20/03/2009	Pablo	Membro da ARCO, ex-articulador territorial do TAE	Por telefone
02/04/2009	Tobias	Membro do COTAE, Agricultor, Presidente do CDR-Paranoá	CDR-Paranoá
02/04/2009	Magdalena	Funcionária da SEE-PRONAF/DF, CDR- São Sebastião, Coordenadora do TAE	SEE-PRONAF/DF
02/04/2009	Sidney	Funcionária da SEE-PRONAF/DF	SEE-PRONAF/DF
05/03/2010	Tobias	Membro do COTAE, Agricultor, Presidente do CDR-Paranoá	Por telefone
11/06/2010	Elói	Presidente do CDR-Ceilandia, membro do NT do TAE	Sala do CDRS-DF
06/10/2010	Lucas	Eng. Agrônomo, Coordenador da SAF	DATER/MDA

## B) Lista de reuniões e oficinas acompanhadas

Data	Local	Tema
26/02/2008	CTE/CNTI – Luziania	Lançamento TC
02/04/2008	Embrapa Sede	Ampliação do COTAE
23/04/2008	Granja do Torto	Ampliação do COTAE
29/04/2008	Granja do Torto	Qualificação de projetos
28/08/2008	Granja Torto	Projetos territoriais
10/03/2009	Granja do Torto	Aprovação regimento COTAE
10/03/2009	EMATER-DF	Reunião Nucleo Diretivo e Tecnico
13/03/2009	EMATER-DF	Reunião Nucleo Diretivo e Tecnico
27/03/2009	Granja Torto	Reunião CDRS-DF
31/03/2009	SEE-PRONAF/DF	Reunião gestão CCC
28/04/2009	Granja do Torto	Oficina territorial
07 e 08/04/2009	Formosa Go	Oficina territorial

## C) Matriz de análise dos atores sociais

Categoria de análise	Questões norteadoras
Dados Gerais	Nome Instituição/organização Cargo/função Tempo de trabalho na inst/org Profissão
Participação no TAE-CIAT identificar /qualificar	Por que participa? Como participa? Como foi designado? Participação geral a CIAT Participa do: Colegiado ( ) núcleo diretivo ( ) núcleo técnico ( ) etc( ) Participação em projeto específico Participação no projeto Central de Comercialização ( ) Resultados obtidos? Motivações individuais Pessoalmente o que espera do TAE para a sociedade?
Visão percebida do processo	Percepção sobre o programa – PDSTR Percepção da CIAT e sua evolução Percepção dos projetos do TAE em geral Percepção específica do projeto Comercialização – CCC Considerações gerais sobre as dificuldades do processo em curso
Relações	Com quem se relaciona mais entre os outros membros da CIAT do TAE? Com quem desenvolve mais cooperação formal (institucional) ou informal (proximidade, amizade) entre os membros da CIAT e os membros do processo do TAE que não são da CIAT ? (funcionarios MDA, DF , caixa, outros) Fora as reuniões e oficinas da CIAT, existem outros espaços privilegiados de relação entre pessoas? Especificamente no nível federal, com quem trabalha e se relaciona mais? Especificamente no nível estadual/distrital, com quem trabalha e se

	relaciona mais? Especificamente no nível municipal/regional, com quem trabalha e se relaciona mais?
Informações	Como se informa das atividades do TAE: ( ) email ( ) telefone ( ) sites web ( ) rádio ( ) TV ( ) contatos pessoais ( ) outros Quem é responsável por repassar esta informação para você? Como você repassa as informações que recebe? Para quem?
Observações gerais	

#### D) Matriz de análise institucional

Categoria de análise	Questões norteadoras
Instituição/ Entrevistado	Nome Classificação Contato Respondente
Análise geral	Missão da organização Público-alvo Área de abrangência /influência Quadro de pessoal Pontos fortes e fracos
Análise específica (investimento no TAE)	Por que estar no TAE (na CIAT) (tentar identificar, além dos interesses manifestos, também os interesses latentes) Desde quando? Com que propósito (os explícitos e os implícitos)? Quem designou a participação? (ver se a participação foi uma conquista e não apenas uma designação? Se foi uma conquista, quais as "lutas políticas", acordos, tensões, etc. teve que enfrentar para chegar à participação) Como participa? É obrigatório?, Interesses? Qualificação da participação geral /Participação em projeto específico Participação no projeto Central de Comercialização Resultados obtidos? Porque do atraso ? Expectativas de retorno do TAE em geral para a região ou a U Federativa Benefícios advindos do processo para a instituição (equipamentos, veículos, etc.)
Relações com diferentes níveis	Como a instituição se relaciona com outras no marco da CIAT doTAE? Com que entidades do TAE? existe mais cooperação (formal ou informal ) Sua instituição tinha uma cooperação anterior com outra(s) que participa hoje do TAE? Quais, ? porque? Fora as reuniões e oficinas existem outros espaços de encontro entre as instituições do TAE? Quais? Onde? Como? Especificamente no nível federal, quais as relações, cooperações existentes? Especificamente no nível estadual/distrital, quais as relações, cooperações existentes? Especificamente no nível municipal/regional, quais as relações, cooperações existentes?

	Especificamente no nível territorial, quais as cooperações existentes?
Visão percebida do processo	Percepção sobre o programa – PDSTR Percepção específica do TAE Percepção da CIAT e sua evolução Percepção dos projetos em geral do TAE Percepção específica do projeto Comercialização – Central de Comercialização, porque atraso? Considerações gerais sobre as dificuldades do processo em curso
Atores do processo	Atores envolvidos na instituição com o PDSTR Contatos: Nome Telefone Email Outras informações relevantes
Observações gerais	

## ANEXOS

## A) Mapa do Território das Águas Emendadas

