



**Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**

---

## Itinerário da Política Pública: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

Rodrigo de Souza Ferreira<sup>1</sup>

### **Resumo**

*O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi lançado no ano de 2003, no início do primeiro mandato do governo Lula. Depois de nove anos do lançamento dessa inovadora política, uma série de estudos foi realizada, identificando avanços e entraves ao longo de sua trajetória, o que permite traçar, a partir do referencial teórico das políticas públicas, um “itinerário” do PRONAT. Assim sendo, o propósito deste artigo é analisar as etapas percorridas no processo de concepção e execução do PRONAT, enfatizando, de forma especial, quatro momentos: (1) formação da agenda, (2) identificação do problema, (3) formulação da política e (4) implementação.*

**Palavras-chave:** PRONAT, desenvolvimento territorial, políticas públicas.

**Abstract:** *The National Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) was launched in 2003, at the beginning of Lula's first term. After nine years of the launch of this innovative policy, a series of studies*

---

<sup>1</sup> Mestre em Extensão Rural (UFV); rsouzafer@yahoo.com.br.

*was conducted, identifying progress and obstacles along its path, which allows to draw from the theoretical framework of public policies, a "itinerary" of PRONAT. Therefore, the purpose of this paper is to analyze the steps taken in the process of conception and implementation of PRONAT, emphasizing, in a special way, four moments: (1) formation of the agenda, (2) problem identification, (3) policy formulation and (4) implementation.*

**Keywords:** PRONAT, territorial development, public policies

## **Introdução**

Pensar política pública significa pensar a ação do Estado sobre a população. Assim sendo, um ponto de partida necessário para a reflexão acerca daquela ação é buscar a própria conceituação de Estado. Para Giddens (2001, p. 45), “um Estado pode ser definido como uma organização política cujo domínio é territorialmente organizado e capaz de acionar os meios de violência para sustentar esse domínio”. Bourdieu (1996) acrescenta a essa definição a ideia de que a violência reivindicada pelo Estado não se manifesta somente na forma física, mas, sobretudo, *simbólica*. Com isso, o autor enuncia que “o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social” (BOURDIEU, 1996, p. 116). Tomado como válido, tal conceito aponta para o papel decisivo desempenhado pelo Estado sobre as formas de pensar e agir da população, quando propõe uma ação ou política pública.

Em 2003, com o início do governo Lula, uma das estratégias de desenvolvimento rural adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi a estruturação de Territórios de Identidade, no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o PRONAT. A proposta do Programa se baseia na promoção de debates sobre o desenvolvimento rural a partir de uma perspectiva territorial, tendo no conselho gestor bipartite o principal espaço para a construção de propostas e definição das prioridades de investimento dos recursos do Programa.

Depois de nove anos do lançamento dessa inovadora política, uma série de estudos foi realizada, identificando avanços e entraves ao longo de

sua trajetória, o que permite traçar, a partir do referencial teórico das políticas públicas, um “itinerário” do PRONAT. Segundo Souza (2007),

o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2007, p. 84).

Considerando os momentos apresentados pela autora, o propósito deste artigo é analisar as etapas percorridas no processo de concepção e execução do PRONAT, enfatizando, de forma especial, quatro momentos: (1) formação da agenda, (2) identificação do problema, (3) formulação da política e (4) implementação.

### **Formação da agenda**

Um dos principais modelos interpretativos do processo de formação de agenda de políticas governamentais (*agenda setting*) é o chamado Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por John Kingdom. Analisando as proposições deste autor, Capella (2007, p. 88) destaca que “uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas”. No entanto, como as questões apresentadas a esses formuladores tendem a ser numerosas, a seleção de uma (ou algumas) delas é determinada pela convergência de três fluxos: problemas, soluções ou alternativas e política.

No que diz respeito ao primeiro fluxo, uma questão passa a ser considerada um *problema* quando os formuladores de políticas se veem na premência de realizar uma ação para solucioná-la, sendo três as possíveis motivações para a tomada de decisão: constatação de determinados indicadores; situações de grande impacto, como eventos, crises e símbolos; e *feedback* de ações governamentais. No segundo fluxo

figuram as *soluções ou alternativas* disponíveis para solucionar o problema apresentado, geralmente geradas dentro de uma comunidade de especialistas, que atua no sentido de persuadir os formuladores de políticas e a opinião pública sobre a pertinência de suas ideias. Já o terceiro fluxo refere-se à existência de *condições políticas* favoráveis à implementação de uma nova ideia, sendo que tais condições podem ser condicionadas por três fatores: existência de um “clima” nacional favorável; presença de grupos de pressão ou mudanças dentro do próprio governo (KINGDOM apud CAPELLA, 2007).

Assim, quando as circunstâncias permitem que esses três fluxos apontem para uma mesma direção, surge uma oportunidade de inclusão de um problema na agenda governamental (*policy windows*). Essa parece ter sido a situação criada em 2003, quando teve início a política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Em 1996, logo após a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o governo federal instituiu o chamado PRONAF Infraestrutura e Serviços. Este programa previa a destinação de recursos não reembolsáveis para um conjunto de municípios pré-selecionados.

Para garantir a execução dessa proposta, foi regulamentada, em 1997, a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, que deveriam ser os órgãos gestores de tais recursos. Formados por representantes do poder público e da sociedade civil, os conselhos tinham, entre outras atribuições, a tarefa de elaborar um Plano de Trabalho quadrienal, onde deveria estar prevista a destinação das verbas públicas (FERREIRA, 2007: 120).

No entanto, no momento da sua operacionalização, o PRONAF Infraestrutura e Serviços passou a evidenciar as suas fragilidades e, por isso, a sofrer uma série de críticas. Assim, foi constatada a precariedade da participação social nos Conselhos Municipais e a sua submissão aos poderes locais dominantes (ABRAMOVAY, 2001), bem como com “casos nítidos de prefeiturização dos CMDR” (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p.

25). Nesse sentido, os Conselhos Municipais e os planos de desenvolvimento estavam funcionando mais como instrumentos pelos quais o poder local angariava fundos do que como mecanismos voltados para o estímulo ao debate sobre desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 2001; MATTEI, 2007). Tais circunstâncias levaram Abramovay e Veiga (1999, p. 24), inclusive, a lançarem a hipótese de que o PRONAF Infraestrutura e Serviços “poderia não estar gerando um *efetivo fortalecimento da agricultura familiar*”. Dessa forma, as falhas na implementação do Programa acabaram se impondo como uma *questão*, na forma apresentada por Kingdom (apud CAPELLA, 2007).

Por outro lado, desde meados da década de 1990, a discussão em torno do desenvolvimento regional e territorial vinha ganhando corpo no meio acadêmico brasileiro, colocando-se em grande parte como *alternativa* à estratégia de ação local ensejada pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços. O próprio título de um artigo publicado por Abramovay no ano de 2000 já apontava com clareza esse novo direcionamento: “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural”. O argumento central desse trabalho indicava a convergência de duas correntes de pensamento que estudavam fatores geradores de processos de desenvolvimento: a dimensão territorial e o capital social. Partindo dessa ideia, o autor propõe que “os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional” (ABRAMOVAY, 2001, p. 123). Em outro momento, Beduschi Filho e Abramovay (2003, p. 1) acrescentaram que “o País necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios Estados, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos”. Campanhola e Graziano da Silva (2000, p. 11), por sua vez, destacaram que, naquele momento, o debate que privilegiava a distinção entre o urbano e o rural estava perdendo espaço, enquanto vinha “ganhando expressão o enfoque territorial”. Ao abordar a questão da proposta territorial, Veiga (2001, p. 83) foi além e sugeriu que “o papel dos governos federal e estadual deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver o indispensável empurrão inicial”.

Por fim, a convergência do terceiro fluxo ocorreu com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, na formação de sua base de governo, trouxe para o Ministério do Desenvolvimento Agrário profissionais determinados a implementar as mudanças necessárias para ativar a proposta de articulação territorial em detrimento do enfoque municipal. Nesse momento é interessante resgatar a construção teórica de Kingdom (apud CAPELLA, 2007), que coloca os agentes nomeados pelo presidente para o alto escalão do governo como centrais para a formação de uma agenda governamental.

Dessa forma, o *feedback* acerca do PRONAF Infraestrutura e Serviços colocou em evidência um *problema* da gestão pública, ao mesmo tempo que a *alternativa* de ação calcada na abordagem territorial se expandia no meio acadêmico brasileiro. A mudança no *cenário político* nacional foi o terceiro elemento a se somar nesse contexto que permitiu a abertura de uma “janela” (*policy windows*) para a mudança na agenda governamental.

### **Identificação do problema**

Tendo como propósito estabelecer um referencial para a estruturação da política de desenvolvimento territorial, em 2003 o governo federal deu início a um processo de discussão, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o que possibilitou a publicação do documento **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Nesse documento, a persistência da pobreza no meio rural brasileiro foi apontada como o problema central que justificava a implantação da política.

Para os autores do documento, essa situação era o resultado da ausência ou ineficiência da ação do Estado nas últimas décadas no sentido de promover o desenvolvimento rural. Assim, além do fenômeno da pobreza ser mais marcante no meio rural do que no urbano, ainda caracterizavam o quadro nacional grandes disparidades regionais, sociais e econômicas.

Nos dizeres do próprio documento, “a razão de fundo da persistência da pobreza é a concentração da riqueza, que tem sua origem nas

dificuldades criadas ao acesso a bens de capital e às capacidades humanas, competentes para favorecerem o aumento sustentável da renda” (BRASIL, 2005a: 11). Com relação ao primeiro fator, que diz respeito às dificuldades de acesso a bens de capital, é citada a concentração fundiária, que tem sua origem vinculada ao próprio processo de colonização do Brasil, mas que persiste devido à inoperância do Estado para promover a reforma agrária. No que diz respeito às capacidades humanas, o documento destaca que as regiões mais marcadas pela pobreza são justamente aquelas onde os índices de analfabetismo, a desqualificação dos serviços públicos e as práticas políticas assistencialistas e clientelistas são mais acentuados.

Pensando a questão a partir dos termos propostos por Foucault (2006), à medida que se desenvolve uma arte de governar (a partir do século XVI), a economia – entendida como uma forma de gerir indivíduos e riquezas – passa a ocupar uma posição central na forma de administrar o Estado, ou seja, de governar. Com isso, a atuação do governo se manifesta na forma como o mesmo “dispõe as coisas” que estão sob sua tutela, direcionando cada uma delas no sentido que se pensa mais apropriado. Isso “implica, em primeiro lugar, uma pluralidade de fins específicos” (FOUCAUT, 2006, p. 284). Percebe-se, portanto, uma tendência a se isolar certas peculiaridades da população e abordá-las a partir desse recorte. No caso da política de desenvolvimento territorial, a peculiaridade identificada pelo governo é o fenômeno da pobreza rural, e a finalidade explicitada da sua ação é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005b: 7). O excerto citado demonstra que o governo brasileiro, ao instituir a política de desenvolvimento territorial, aposta no fortalecimento e articulação das organizações que atuam no âmbito do território como forma de promover o bem-estar da população rural e a dinamização econômica.

### **Formulação da política**

Segundo Souza (2007, p. 69) “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus

propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. É importante considerar, no entanto, que esse processo não se dá única e exclusivamente a partir da capacidade técnica de elaboração do governo, mas, na verdade, marca um momento de complexa interação entre Estado e sociedade. Por isso, a chamada “representação de interesses” tem se apresentado como uma matriz teórica interessante para analisar o processo de formulação de políticas públicas.

De acordo com Lobato (2006), dentre as matrizes teóricas que tratam da representação de interesses, aquela que oferece melhores argumentos para discutir o contexto brasileiro é a abordagem marxista. Tal abordagem aponta que, no momento de formulação de uma política pública, sempre estão presentes variados interesses, sendo o Estado um deles. Para a autora, a atuação do Estado enquanto ator nesse processo é mais influenciada pelo interesse dos setores dirigentes do que propriamente pela questão das classes. No entanto, o caráter estrutural da dominação é mantido por um processo de “seletividade estrutural do Estado” (OFFE apud LOBATO, 2006). Por outro lado, Lobato (2006, p. 304) enfatiza que “se o Estado no capitalismo seleciona demandas no sentido de garantir sua permanência, reprodução e expansão, estas demandas existem e (...) são a tentativa de perpetuar ou modificar condições existentes”.

Percebe-se, portanto, que, sendo a intervenção do Estado requerida por setores da sociedade, o mesmo fica condicionado a se abrir para a negociação, sendo este o momento político, por excelência, em que se dá a formulação da política pública. Dessa forma, a validação de uma demanda não depende exclusivamente do arbítrio do Estado, mas também da capacidade que os grupos sociais têm para inserir suas pautas na agenda governamental e angariar apoio para as mesmas.

Como se sabe, o reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria socioprofissional e a criação de políticas específicas (como o PRONAF) foram o resultado de lutas levadas a cabo pelo segmento desde o final dos anos 1970 (MEDEIROS e DIAS, 2011). Trata-se, portanto, do reconhecimento por parte do Estado de uma categoria que se mostrou capaz de colocar suas demandas em discussão no cenário

nacional e, logo, incluí-las na agenda das políticas públicas. Assim, a inclusão do PRONAT no rol das políticas voltadas para a agricultura familiar está inserida num momento de franca expansão da visibilidade da categoria.

Outra questão a ser considerada de forma especial no contexto de formulação da política de desenvolvimento territorial é a crescente tendência entre os países em desenvolvimento de se incorporar o caráter participativo nas intervenções estatais, “impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos” (SOUZA, 2007, p. 79-80).

Por fim, Leite et al (2006) trazem um terceiro elemento para se somar ao processo que culminou com a elaboração do PRONAT, que é a influência direta exercida pelo gestor (*policy maker*) dessa política pública. Para os autores, sua experiência pessoal e suas iniciativas foram determinantes para o formato assumido pela política. Segundo eles, as preocupações que orientaram a formulação do PRONAT foram: (a) uma preocupação de reequilíbrio social e territorial, (b) uma ação pública inspirada na experiência dos movimentos sociais e das ONG's, (c) uma construção institucional processual preservando a capacidade de decisão dos atores locais, (d) uma acepção do território respondendo a dupla necessidade de construção social local e de complementaridade com as políticas regionais de outros órgãos públicos e (e) uma estratégia de evolução da política pública baseada na aprendizagem.

Conforme mencionado anteriormente, em 2003 foi lançado o primeiro documento institucional orientador da política de desenvolvimento territorial. Posteriormente, somaram-se a ele outros dois: o **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais** e as **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Estes documentos definiam os pressupostos, objetivos e estratégias de ação do Estado voltados para a implementação do PRONAT e, nesse sentido, apresentavam os elementos centrais e concepções que orientam essa política pública.

Tendo em vista o desafio “de dotar o País de um novo paradigma de desenvolvimento” (BRASIL, 2005a, p. 17), que os documentos

institucionais apontaram como sendo uma necessidade imediata para o Brasil, uma das táticas do governo federal foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com essa ação, estava-se propondo “pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (BRASIL, 2005a, p. 18). Ficava patente, portanto, o propósito de superar a tradição de políticas públicas centralizadas, que associam o rural estritamente ao agrícola.

Já no início das formulações acerca da política (e antes mesmo da criação da SDT, que se deu somente em abril de 2004), foi realizado um mapeamento do país, buscando identificar a provável delimitação dos territórios, a partir de uma caracterização geral baseada em informações secundárias, geopolíticas e demográficas. Com base nesse mapeamento, foram estabelecidas as metas para implementação dos territórios rurais, sendo previstos 40 territórios para o ano de 2003 e 450 ao longo de 32 anos, que seria o ciclo total da política (BRASIL, 2005b).

A estratégia para a implementação foi estruturada a partir de quatro linhas de ação: (1) articulação de políticas públicas e atores sociais; (2) criação de órgãos colegiados; (3) planejamento e gestão participativos; e (4) desenvolvimento de competências (BRASIL, 2005b).

Como o escopo da política são territórios formados por um conjunto de municípios, onde atuam diversas instituições públicas e privadas, além de organizações da sociedade civil, o primeiro foco foi colocado nas possibilidades de *articulação* existentes entre entidades e iniciativas que têm lugar no território. Entre os espaços pensados para a promoção dessa articulação estavam os *órgãos colegiados*, que deveriam congregiar representações públicas e sociais do território e atuar como gestores do processo de desenvolvimento. Com o objetivo de promover o *planejamento e gestão participativos*, sobretudo por meio dos órgãos colegiados, a implementação da política territorial foi pensada em três fases: (1<sup>a</sup>) preparação do território, com ações de mobilização e capacitação; (2<sup>a</sup>) planificação do território, com a elaboração do

diagnóstico e construção do plano territorial; e (3ª) execução do plano (a partir dos projetos territoriais) e subsequente monitoramento das ações. Por fim, a quarta linha de ação dizia respeito ao *desenvolvimento de competências*, que implicaria um processo de formação dos atores envolvidos com a política territorial, como forma de viabilizar o entendimento e execução da proposta.

Para colocar em prática a estratégia de desenvolvimento territorial, a SDT se vale de dois instrumentos fundamentais: o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e os projetos específicos do território (BRASIL, 2005b). O processo de elaboração do PTDRS foi pensado como o momento de discussão das questões relevantes para o território e definição das ações estratégicas para a promoção do desenvolvimento. Por isso, a SDT busca dar o suporte metodológico aos colegiados e se empenha na mobilização dos atores sociais. Já os projetos territoriais foram pensados como os recortes do plano que devem ser colocados em prática à medida que são disponibilizados recursos. O Documento Institucional nº 2 define que “o Programa prevê a disponibilização de recursos para financiamento parcial de projetos” (BRASIL, 2005b, p. 23) e, com isso, deixa patente que os atores do território devem buscar outras fontes de financiamento para os projetos, além dos recursos do MDA.

Um conceito caro à política de desenvolvimento territorial é o de gestão social, tanto que um dos três documentos institucionais que a orientam trata especificamente desse tema. Extremando essa concepção, o documento define que “a ideia de gestão social é indissociável da ideia de desenvolvimento territorial” (BRASIL, 2005c, p. 9. Grifo no original). Com isso, o documento expressa a necessidade do envolvimento das diversas forças sociais que atuam no território (por meio de processos participativos) como condição para a construção de metas coerentes para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e para o comprometimento na execução das mesmas. Pensada como um ciclo, a gestão social se efetivaria a partir de três macroprocessos: a organização descentralizada, o planejamento participativo e o controle social transparente.

Embora a agricultura familiar seja o foco principal das ações da política de desenvolvimento territorial, as proposições acerca da mobilização dos agentes que devem participar das discussões territoriais não se atêm a ela. Nesse sentido, o Documento nº 3 destaca que “é preciso, necessariamente, contar com o conjunto de agentes do território, mesmo que isso implique conflitos a serem sanados ou administrados pelo processo de gestão social” (BRASIL, 2005c, p. 14). Dentre esse conjunto de agentes, convém destacar, ao menos, três segmentos: as organizações da sociedade civil, as representações das três esferas do poder público (federal, estadual e municipal) e as representações de empreendimentos econômicos do território.

Essa conformação de agentes do território se aproxima muito daquilo que Offe (1999) apresenta como proposta de desenho inovador das relações entre Estado, sociedade e comunidades. Para o autor, a sociedade contemporânea é composta basicamente por três esferas: Estado, mercado e comunidade. Cada uma dessas esferas tem capacidades, valores e sentidos de justiça próprios, no entanto, para Offe (1999), a provisão da ordem social e da estabilidade só pode ser pensada a partir da articulação daqueles três padrões.

O problema de desenhar e defender relações Estado-sociedade, no entanto, não está em simplesmente escolher um dos três padrões de forma simplista, mas de se engajar, ou, na pior hipótese, tolerar um processo de desenho processual, reajustamento e sintonização fina de uma mistura rica e adequada na qual os três blocos da ordem social tenham papéis variáveis que se limitem entre si (OFFE, 1999: 130).

A citação faz pensar que, ao instituir a política de desenvolvimento territorial, o governo federal pensou justamente em estimular um novo formato de relação entre Estado e sociedade civil, buscando articular um processo de discussão entre segmentos que apresentam visões e interesses diferenciados sobre o rural. Assim, pode-se inferir que a tática de estabelecer o colegiado territorial como o espaço da gestão

social faz com que os interesses diversos dos segmentos que atuam no território se limitem entre si.

### **Implementação**

Ao discutir as tendências atuais de análise de políticas públicas, Menecucci (2007) destaca que os problemas oriundos do processo de implementação têm sido tratados com grande centralidade. Assim, superando a visão que entende a implementação como a mera execução de metas predefinidas e as suas falhas como “desvios de rota”, as novas perspectivas entendem que esse momento não mantém um vínculo automático com as decisões tomadas na etapa de formulação. Com isso, os teóricos têm chamado a atenção “para o aspecto processual do ciclo das políticas públicas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação, de tal forma que o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação” (MENEUCCI, 2007, p. 303).

Partindo dessa perspectiva, o que se pode concluir é que os avanços e entraves que se apresentam no momento da implementação vão, na prática, promovendo uma redefinição permanente dos contornos da política pública. Portanto, a observação desses dois fenômenos é um procedimento metodológico fundamental para se aproximar da compreensão sobre a conformação assumida pela política pública num dado contexto.

Basta uma superficial revisão da literatura produzida sobre o processo de implementação da política de desenvolvimento territorial para identificar vários dos avanços e entraves ocorridos. Dessa forma, sem a pretensão de adentrar na vasta literatura produzida sobre o tema, o presente tópico apresentará elementos que permitirão identificar alguns desses avanços e entraves.

Numa perspectiva mais ampla, Leite et al (2008, p. 64) destacam que a política de desenvolvimento territorial “significa um processo de retomada da capacidade de planejamento do Estado, juntamente com uma tentativa de democratizá-la e de torná-la mais efetiva”. Para os autores, esse momento representa uma ruptura com a situação

prevalente desde a década de 1990, quando o Estado centrou suas ações na política macroeconômica, transferindo as iniciativas em torno do desenvolvimento para a esfera privada.

Por outro lado, ainda no âmbito do planejamento estatal, os mesmos autores identificam a existência de uma incompatibilidade entre programas, projetos e estruturas administrativas (federais e estaduais). Com isso, são geradas configurações espaciais diferenciadas, como territórios, micro ou mesorregiões, que frequentemente vinculam os municípios a organizações regionalizadas distintas e limitam as possibilidades de articulação de políticas e iniciativas (LEITE et al, 2008; SALGADO, 2010).

No âmbito específico do PRONAT, a formação dos órgãos colegiados é considerada central na operacionalização da política, já que é nestes espaços que devem ocorrer os debates em torno das propostas de desenvolvimento e das prioridades de investimento para os recursos do programa. A diversidade das representações que marca a composição desses órgãos costuma também ser alvo de avaliação dos estudos. Leite et al (2008, p. 59), por exemplo, enfatizam que o PRONAT criou condições para a “instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não ‘se falavam’”.

Nessa mesma direção, Santos (2010), ao observar a situação do Alto Sertão Sergipano, defende que o contato estabelecido entre representantes de sindicatos e associações e representantes das três esferas do governo, no âmbito do conselho territorial, atende à reivindicação histórica de participação social dos agricultores familiares.

No que diz respeito à composição dos colegiados, percebem-se algumas divergências entre os autores. Leite et al (2008) questionam a efetiva representatividade da agricultura familiar nos colegiados, argumentando que é privilegiada a participação dos setores mais organizados, como sindicatos, cooperativas e associações, em detrimento dos setores menos articulados e mais carentes. Com isso, acaba se reproduzindo na instância territorial a estrutura de poder local existente. Assim, para os autores, se abordagem territorial tem sido um importante mecanismo para dar visibilidade às organizações

constituídas, o mesmo não tem acontecido com os atores mais vulneráveis.

Outros autores (CAZELLA e BÚRIGO, 2008; ZANI, 2010) direcionam sua crítica em outro sentido, pois questionam o caráter setorial da composição dos conselhos territoriais, que, a seu ver, focaliza a participação da agricultura familiar como representação da sociedade civil, em detrimento de outros setores, como a classe empresarial. O argumento que fundamenta esse questionamento é a limitação da representação territorial e, logo, das possibilidades de construção de uma articulação territorial mais ampla.

Outra questão amplamente debatida é a que se refere à qualificação do atores envolvidos na dinâmica territorial. Santos (2010) nota que as limitações na forma como se dá a participação acarretam deficiências nos processos de planejamento e gestão da política. Nesse sentido, Leite et al (2008, p. 61) defendem a necessidade de se mover um processo de qualificação “não só dos atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público que não estão capacitados atualmente para participar de processos de implementação de políticas territoriais”.

Conforme mencionado anteriormente, dois foram os instrumentos concebidos para viabilizar a estratégia de desenvolvimento territorial: o PTDRS e os projetos territoriais. Num estudo realizado no Território Serra do Brigadeiro/MG, Freitas (2011) destaca que, muitas vezes, os projetos territoriais assumem um caráter imediatista e, nesse sentido, “atropelam” acordos estabelecidos pelo colegiado. Ainda no que diz respeito aos projetos territoriais, Leite et al (2008) constata a existência de dois problemas inter-relacionados que dificultam a implementação das ações: o primeiro se refere à limitação de recursos destinados ao programa e o segundo às dificuldades operacionais para se viabilizar os repasses do governo federal. Para eles, “esse ponto está intimamente relacionado à definição do estatuto constitucional das instâncias territoriais” (LEITE et al, 2008, p. 66).

Segundo Medeiros e Dias (2011), a política de desenvolvimento territorial tem dois conjuntos principais de marcos normativos: as resoluções do CONDRAF e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

As resoluções do CONDRAF buscam estabelecer as competências dos colegiados territoriais. Partindo de uma análise da realidade rural do Brasil, os documentos apontam possibilidades de construção de um novo rural (a partir da perspectiva territorial) e colocam os colegiados como instâncias fundamentais para esta construção. Medeiros e Dias (2011) destacam que as resoluções não estabelecem com clareza o marco jurídico com o qual dialogam, omitindo, inclusive, os instrumentos legais que viabilizariam aspectos fundamentais da política, como os mecanismos de participação social na gestão e os mecanismos de descentralização administrativa. Com isso, a política fica sujeita a uma série de tensões no momento da sua implementação, gerando impasses, por exemplo, no entendimento sobre o poder de deliberação dos colegiados e sobre a autonomia das prefeituras municipais para executar os recursos territoriais.

O marco jurídico do PRONAT, por sua vez, “prescreve o modo como as funções e os serviços da Secretaria (SDT/MDA), por meio de programas, devem ser executados pelos gestores públicos e técnicos vinculados ao Ministério ou às organizações, entidades e demais órgãos públicos” (MEDEIROS e DIAS, 2011, p. 207). O principal foco das regulamentações é orientar os procedimentos para a apresentação de projetos e regular a forma de repasse dos recursos para as entidades executoras. Como o aparato legal não garante aos colegiados competência para gerir recursos, a sua atuação se restringe ao acompanhamento do processo.

Tendo em vista as limitações normativas apresentadas, Medeiros e Dias (2011) expõem a seguinte avaliação acerca da política de desenvolvimento territorial:

O que orienta o estabelecimento desse conjunto de regras é o objetivo declarado do Pronat de ‘criar competências locais’ para a gestão do PTDRS, articulando as demandas identificadas nos territórios (designadas pela SDT/MDA como ‘necessidades de desenvolvimento, cidadania e de bem-estar’) com as políticas públicas. Torna-se evidente o objetivo de estímulo e fomento à ação localizada para definição da

aplicação de recursos públicos ao desenvolvimento rural (MEDEIROS e DIAS, 2011: 206).

Por fim, outro entrave identificado na execução da política de desenvolvimento territorial é a carência de instrumentos permanentes de avaliação e monitoramento das ações. Leite et al (2008) apontam a necessidade de se construir indicadores de avaliação voltados para o permanente acompanhamento das ações territoriais, como forma de garantir a dimensão processual da política. Mais do que isso, eles sugerem a construção de mecanismos diferenciados de avaliação para o Estado (pensando nos subsídios para a intervenção) e para os atores inseridos no processo (pensando na ampliação do conhecimento e empoderamento social).

### **Considerações finais**

A literatura revisada para a elaboração deste trabalho permite afirmar que, de fato, a política de desenvolvimento territorial se constitui numa das mais inovadoras iniciativas da ação governamental voltada para o meio rural. A proposta de promover a aproximação de municípios que guardam uma certa identidade entre si e articular um debate entre poder público e sociedade civil sobre questões relacionadas ao desenvolvimento (numa perspectiva que vai além do agrícola) abre possibilidades concretas de ações e interações. É certo que uma transformação institucional tão ampla requer algum tempo para ser assimilada em sua plenitude, no entanto os avanços identificados nas dinâmicas de vários territórios e mesmo estados (como a Bahia) permitem vislumbrar a potencialidade da política num cenário de médio/longo prazo. Ademais, a breve experiência de implementação do PRONAT já suscitou adaptações que ampliam o escopo da política e a tornam mais efetiva, sendo a implantação do Programa Territórios da Cidadania o exemplo mais significativo.

Por outro lado, algumas limitações da política deixam em aberto questões que se colocam como obstáculos ao desafio de “dotar o país de um novo paradigma de desenvolvimento”. Em primeiro lugar, é válido lembrar que os próprios formuladores da política identificaram, no

momento de sua concepção, a questão da concentração fundiária como um dos fatores determinantes da persistência da pobreza no meio rural. Entretanto, em ampla revisão da literatura que trata da implementação do PRONAT, Leite et al (2008) notaram que o tema da reforma agrária está praticamente ausente nos debates territoriais.

Outra questão controversa na política de desenvolvimento territorial diz respeito à participação das instâncias municipais nos debates do colegiado (em especial dos Conselhos Municipais). Sabe-se que o PRONAF Infraestrutura e Serviços, à sua época, estimulou a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em diversos pontos do país, já que a existência de órgãos gestores colegiados era uma condição para se acessar os recursos do Programa. No entanto, com a desativação daquele Programa e a implantação do PRONAT, não ficou estabelecido com clareza o papel dos Conselhos Municipais e, assim sendo, estes têm sido, via de regra, menosprezados nas discussões territoriais, o que impacta negativamente na definição dos planos e projetos de desenvolvimento, pois, por um lado, limita o diálogo com as bases locais do território e, por outro, dificulta a sustentação política dos projetos territoriais nos municípios. Nesse segundo caso, é importante frisar que os projetos territoriais de infraestrutura têm necessariamente como proponentes as prefeituras municipais, o que, não raro, provoca tensões no momento da celebração dos convênios.

Por fim, um terceiro elemento a ser considerado nessas breves considerações finais diz respeito ao marco normativo do PRONAT. As imprecisões que hoje caracterizam a regulamentação da política de desenvolvimento territorial impedem a fluidez das ações e geram grandes desgastes nos territórios. Nesse sentido, coloca-se como uma necessidade iminente um trabalho de revisão do mesmo.

Mais do que tratar das complexas minúcias que deram origem e caracterizam a atual dinâmica do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o presente trabalho pretendeu discutir a política pública como um ciclo histórico, em que as etapas não figuram como momentos isolados, mas se influenciam entre si, gerando dinâmicas nem sempre previstas, mas sempre abertas a novas possibilidades. Nesse contexto, avanços e

entraves não devem ser entendidos como sucesso ou insucesso da ação, mas como elementos da construção do novo.

### **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n° 641).

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

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. In: XLI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 2003, Juiz de Fora – MG. Anais... SOBER, Juiz de Fora, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 6ª ed. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA 2005a. (Série Documentos SDT: número 01).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: MDA, 2005b. (Série Documentos SDT: número 02).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília: MDA, 2005c. (Série Documentos SDT: número 03).

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. O desenvolvimento territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersetorialidade. In: **Revista Extensão Rural**, ano XV, p. 5-30, jan./jun. 2008.

FERREIRA, Rodrigo de Souza. Interfaces possíveis entre política territorial e extensão rural. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 24, n. 1/3, p. 115-130, jan./dez. 2007.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. 22ª ed. Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2006.

FREITAS, Alan Ferreira de. **Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro**. 2011. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2011.

GIDDENS, Antony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.

LEITE, Sergio Pereira et al. **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos *policy makers*. Rio de Janeiro: Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade – REDES, 2006. (Relatório parcial de realização de pesquisa).

LEITE, Sérgio Pereira et al. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 8).

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In:

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

MATTEI, Lauro Francisco. Produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 45, Londrina. Anais... Londrina: UEL, 2007. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/6/405.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2011.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Mina. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 13).

MENECUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política pública. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. Cap. 10, p. 303-325.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. Tradução Eduardo César Marques. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J., SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999. (Col. Prismas).

SALGADO, Cecília Langoni. **A prática educativa e o desenvolvimento territorial: um estudo de caso no município de Chapada Gaúcha, MG**. 2010. Dissertação de mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, Carmem Lúcia. O Alto Sertão Sergipano: análise das políticas de desenvolvimento neste “território rural”. In: **Boletim Goiano de Geografia**, v. 30. n. 1, p. 51-67, jan./jun. 2010.

SOUZA, Celina. Estado do campo de pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

VEIGA, José Eli. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. (Série Textos para Discussão nº 1).

ZANI, Felipe Barbosa. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. 2010. Dissertação de mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

**Artigo recebido para publicação em:**

27 de abril de 2012.

**Artigo aceito para publicação em:**

15 de agosto de 2012.

**Como citar este artigo:**

FERREIRA, Rodrigo de Souza. “Itinerário da Política Pública: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais”. *Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 6, n. 2, p., 2012.