

Políticas públicas e desenvolvimento rural: contradições entre objetivos e método

ROMUALDO KOHLER*

NEIMAR DAMIAN PERONI**

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em compreender até que ponto iniciativas como as do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário para promover o desenvolvimento sustentável no meio rural, se vinculam ou se distanciam do que é chamado de neodesenvolvimentismo e em que dimensão as críticas ao velho e ao novo desenvolvimentismo são pertinentes e aplicáveis. Buscou-se avaliar as interfaces operacionais presentes no ambiente de governança em territórios rurais, à luz da tese da pesquisadora Wiebke Wellbrok: *Well-working operational interfaces* e do *Triple Helix*. Para tal, se utilizou a observação direta em atividades dos Territórios da Cidadania no Noroeste e Centro do Estado do Rio Grande do Sul. As iniciativas demonstraram, em síntese, se constituírem em políticas exógenas, típicas de modelos *Top Downs*, que desconsideram o caráter endógeno inerente ao desenvolvimento local.

Palavras-chave: Desenvolvimento local/regional; Neodesenvolvimentismo; Governança territorial.

Public policies and rural development: contradictions between objectives and method

Abstract: The objective of this article is to understand the extent to which initiatives such as those of the Ministry of Agrarian Development to promote sustainable development in the rural milieu are linked to or detached from what is called neodevelopmentism and to what extent criticisms of old and new developmentism are pertinent and applicable. It seeks to evaluate the operational interfaces present in the governance environment in rural territories, in the light of researcher Wiebke Wellbrok: *Well-working operational interfaces* and *Triple Helix*. For that, direct observation was used in activities of the Territories of Citizenship in the Northwest and Center of the State of Rio Grande do Sul/Brazil. The initiatives have been constituted exogenous policies, typical of *Top Down* models which disregard the inherent endogenous character of local development.

Key words: Local/regional development; Neo-developmentalism; Territorial governance.



* **ROMUALDO KOHLER** é professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul; Doutor em Administração pela Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina, revalidado no Brasil pela UFPE.



** **NEIMAR DAMIAN PERONI** é Doutor em Extensão Rural na Universidade Federal de Santa Maria; trabalha com Extensionista Rural Nível Superior da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER RS).

Introdução

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão integrante do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹, abarcou desde 2003 a promoção e apoio às iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos nos territórios rurais, visando o desenvolvimento sustentável, entendendo o “Brasil Rural” como um espaço de produção econômica, convívio social e de relação com a natureza.

A integração das políticas públicas com abordagem territorial foi estimulada com a criação, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que tem como objetivo promover a articulação inter e intragovernamental, visando a redução da pobreza rural.

Entre diversas ações o MDA promoveu junto com outras instâncias do Governo Federal, iniciativas como a Chamada CNPq/MDA/SPM-PR N°11/2014 – de Apoio à implantação e manutenção de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial (denominada nesse estudo de Chamada CNPq 11/2014), com o desígnio de colaborar para a “consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero”. O projeto visou amparar financeiramente com o montante de R\$ 86.500.410,93 ações de extensão e pesquisa de 183 núcleos de

extensionistas, em 23 Estados, no período de 24 meses, com propósito de assessorar, acompanhar e monitorar iniciativas de desenvolvimento territorial em especial, na sua interface com as mulheres do campo e da floresta. O prazo de apresentação de propostas foi agosto de 2014 e os resultados foram divulgados em meados de outubro do mesmo ano, com a seleção de 89 profissionais responsáveis por um módulo territorial (apoio a um território) ou por módulos multiterritoriais (de 2 a 5 territórios apoiados).

O presente artigo se propôs, a partir da análise do chamamento em tela, responder ao seguinte questionamento: em quem medida iniciativas como esta, se vinculam ou se distanciam do que é chamado de neodesenvolvimentismo e em que dimensão as críticas ao velho e ao novo desenvolvimentismo são pertinentes e aplicáveis.

A segunda parte do exercício, buscou-se verificar em que medida estão presentes os pressupostos e instrumentos, capazes de superar os pontos críticos apontados pela literatura à experiência brasileira de implementação da abordagem territorial do desenvolvimento nas políticas públicas. Para esse segundo momento, utilizou-se a tese da pesquisadora Wiebke Wellbrok “*Well-working operational interfaces*”, que aborda as interfaces operacionais em busca de modos mais colaborativos de governança em territórios rurais. A tese baseia-se em pesquisa empírica realizada numa investigação multidisciplinar no projeto *Developing Europe’s Rural Regions in an Era of Globalisation* (DERREG) entre 2009 e 2011. O estudo foi realizado na Europa em diferentes países e as iniciativas estudadas apresentavam um cunho econômico associadas a gerar inovações

¹ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 13 de janeiro de 2000 pela MP 1.999-14 e extinto pela MP n° 726, de 12 de maio de 2016. Atualmente suas competências são da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), criada em 2 de janeiro de 2019, pelo Decreto n° 9.667, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

para a resiliência das comunidades rurais envolvidas, em tempos de globalização.

Para complementar a análise, foi realizada uma pequena revisão na literatura sobre o tema e a observação direta em atividades dos Territórios da Cidadania no Noroeste e Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

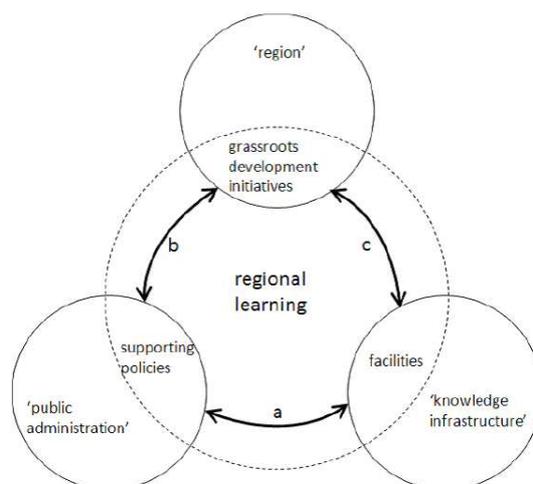
A lente metodológica na Chamada CNPq 11/2014

O presente estudo se traduz em uma pesquisa descritiva, segundo Barros, Lehfeld e Silva (2007, p.79), visto que procura analisar fatos ou fenômenos, sem manipulá-los. O objetivo é observar, estudar e questionar as políticas públicas em sua efetividade, correlacionando preceitos teóricos sobre desenvolvimento com as práticas de intervenção do Estado na realidade, no caso, a atuação do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA no desenvolvimento rural.

Na obra “*Well-working operational interfaces*”, Wellbrok desenvolve e propõe como ferramenta de pesquisa

uma lente conceitual derivada da reunião e adaptação de dois conceitos: o primeiro de “zona de aprendizagem”, oriunda da análise de regiões com alto desempenho no desenvolvimento econômico, como Vale do Silício e Terceira Itália, e que o sucesso é decorrente da capacidade das agentes de conhecimento, trabalhadores e governo de aprender em conjunto e inovar. O segundo é a tese tripla hélice (ETZKOWITZ, 2003 apud WELLBROK, 2013) referem-se as três hélices como domínios do Estado, Indústria e Academia e que regiões bem sucedidas economicamente estão na intersecção delas. A teoria usa a metáfora de cadeias de DNA para explicar a transformação das hélices pela interferência recíproca com consequente co-evolução. Wellbrok adapta essa tese para o mundo da pesquisa rural, substituindo indústria por “região”, (no caso da presente análise “território”) em dez estudos de casos. A figura 1 mostra, enfim a união dos conceitos desenvolvidos e utilizados pela autora:

Figura 1: Framework da análise desenvolvida por Wellbrok.



Fonte: WELLBROCK et al., 2013, p 14.

A “Figura 1” mostra também as interfaces operacionais (setas a, b, c), definidas como nodos que o apoio à aprendizagem conjunta e inovação, é operacionalizado e as pessoas aprendem a trabalhar em conjunto. (WELLBROK, 2013). Para complementar o raciocínio, consideramos os vetores como o espaço onde os domínios do Estado, universidades e territórios são tensionados e co-evoluem.

Aproximando o debate para a Chamada CNPq 11/2014, que apresentou uma disposição de fazer funcionar núcleos de extensão de universidades e formalizando o financiamento por dois anos com as comunidades, parece residir nessa intenção e nessa estrutura de apoio uma primeira dificuldade: a União Federal, com a uniformização de procedimentos (dentro do princípio constitucional da isonomia e do controle institucional imposto), para os 183 territórios em questão, estaria disposta ou possibilitada a modificar o seu papel de apoio, modificar as políticas públicas (co-evoluir) conforme os anseios dos territórios e universidades contratadas?

Um componente da ferramenta de análise adaptada, proposta por Wellbrok (2013), possui as características do “Modelo *Triple Helix*”, sobre a proporcional participação dos agentes de desenvolvimento, elaborado por Sabato, Botana (1968) citado por Leydesdorff e Etzkowitz (1997) e demonstrado na Figura 2. Pode-se inferir que pelas figuras 1 e 2, que existe uma simetria no “diâmetro das hélices” entre as universidades, região e poder público, e no caso da chamada, para permanecer na mesma metáfora, aparenta uma única “hélice” do Estado, com dimensões superiores as 183 “hélices” territoriais e das universidades. Desse modo, a forma única e centralizada do papel do agente público (Governo Federal) pode ser considerada insensível e minimizadora da influência dos outros agentes. Essa desproporção nas interfaces organizacionais, pode gerar dificuldades de co-evoluções com as idiosincrasias do território, causando desgastes nas relações e esvaziamento do espaço de aprendizagem.

Figura 2 – Adaptação do modelo *Triple Helix*

MODELO TRIPLE HELIX
Todos os agentes (universidade, empresa e governo) ocupam posições hierarquicamente iguais
Tipos de relações estabelecidas:
I. Interações entre cada agente ou hélice (universidade, empresa e governo) pode gerar transformações internas em cada um deles
II. Cada hélice exerce influência sobre a outra
III. Relações bilaterais e trilaterais que surgem do processo de interação
IV. Efeito cíclico dos três níveis sobre as instituições sociais, bem como sobre a própria ciência

Fonte: Sabato, Botana (1968) citado por Leydesdorff e Etzkowitz (1997).

A questão que nos remete a constatação dessa desproporcionalidade é como se pode contribuir para reforçar o desenvolvimento territorial e como adaptar o “gigantismo” e a distância do Governo Federal no trato com regiões, realidades e demandas tão distintas?

Para continuidade da argumentação inclui-se, brevemente, alguns pontos críticos sobre a experiência de territórios brasileira, apontado na literatura, como o papel do Estado, descentralização ou marco jurídico a participação da sociedade. Na análise inclui-se algumas observações diretas, fruto de representação a Emater/RS e Unijuí, em atividades dos territórios no Noroeste e Centro do Rio Grande do Sul.

Primeiro verifica-se qual “poder público” aborda-se na política de desenvolvimento territorial. A presença preponderante é do ente federal (União) especialmente pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, integrante do extinto MDA, que desenvolve “uma estratégia com o objetivo de promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos nos territórios rurais” (CHAMADA CNPq 11/2014, p. 6) e que entendia o “Brasil Rural como espaço de produção econômica, convívio social e de relação com a natureza” apoiando territórios rurais e da cidadania.

Ilustra-se a preponderância da União, com o exemplo da participação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, cuja presença nos territórios da cidadania, se dá de forma indireta, normalmente por alguns órgãos da administração ou conveniados. Por adversidades políticas e não alinhamento dos Governos Estadual e Federal, houve períodos, em que a participação de técnicos era proibida

por dirigentes desses organismos. O debate ainda mais complexo: o Governo Estadual tem ainda outra estrutura de regionalização, com conformação diferente e mais antiga que dos Territórios da Cidadania, formalizada juridicamente, denominada “Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (COREDES). Há ainda se sobrepondo, uma terceira regionalização, com recortes diferentes das anteriores que é o agrupamento de Prefeituras (Associações de Municípios) em que os responsáveis pelo poder público, de um número limitado de cidades, reúnem-se regularmente para discutir, demandar e planejar necessidades e soluções comuns de suas municipalidades. Resumidamente, há no mesmo local, pelo menos, três tentativas de discussão regional capitaneadas cada uma por um ente federado, potencialmente competidores por atividades, ações e recursos.

Neodesenvolvimentismo: da teoria à prática

A iniciativa do governo federal, somada a outros programas, conduz a uma breve discussão do papel do Estado, especialmente na dinâmica econômica, de um lado o Estado mínimo, enclavado na economia clássica, baseado exclusivamente no mercado e na sua “mão invisível”, para resolver todos os problemas econômicos em antítese a economia planificada centralmente, do Estado máximo, em regimes totalitários. A ação adotada pelo Estado Brasileiro remete a busca da racionalização da economia mediante a intervenção estatal, basicamente no amparo social, características próximas a “terceira via ou Estado necessário”, cujo expoente no país foi o governo de Fernando Henrique Cardoso e com intersecções conexas com o novo desenvolvimentismo.

Cepêda (2012) compreende desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social, necessidade advinda da existência de obstrução na maturação dos processos de produção e de modernização em países onde a adoção da receita de desenvolvimento foi inconclusa ou retardada, no termo consagrado como subdesenvolvimento. Ou seja, apresenta-se a necessidade de intervenção econômica para solucionar problemas de exclusão econômica.

O desenvolvimentismo foi uma política de resultados e foi aplicado no Brasil desde a década de 1950 até aproximadamente 1990, na tarefa da superação do atraso pela via econômica de setores – como transportes e energia – e grupos sociais diversos. Para Castelo (2010) o principal desígnio “dos novo-desenvolvimentistas é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado a uma melhora substancial nos padrões distributivos do país’

Na década de 2000, após um período de Estado próximo ao liberalismo, houve a retomada do desenvolvimentismo, porém com “outra roupagem e novos compromissos, o que lhe granjearia a denominação de novo-desenvolvimentismo” (CEPÊDA, 2012), ou seja, no “antigo” o foco da ação do Estado era apoio para reversão da “insuficiência de produzir” no ‘novo’ a ação estatal é centrada em reverter a “incapacidade de distribuir”.

Contudo, sem considerar consagrada a nomeação de novo desenvolvimentismo aos atos do atual governo, se buscou na análise as relações dos enunciados da chamada e os conceitos firmados pela autora.

Embora não exposto literalmente, está nas entrelinhas do chamamento público a “proposta de transformação social – pela “gestão social de territórios” (CHAMADA CNPq 11/2014), de maneira racional – com funções estabelecidas de apoio, assessoria e monitoramento, vinculado ao avanço social – priorizando acesso a mulheres do campo e da floresta está ausente o protagonismo econômico, ou seja, como refere Cepêda (2012), a inversão dos vetores no velho e novo desenvolvimentismo.

Assim, a chamada guarda algumas características do desenvolvimentismo como resquícios da “linhagem orgânica” (CEPÊDA, 2012) oriunda da “tradição intelectual calcada na ação protagônica do Estado” (caracterizada pelo mesmo projeto de apoio a distintos territórios), ou do interesse pela inovação, resguardando direitos de propriedade intelectual e a lei do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação e economia da inovação (CHAMADA CNPq 11/2014) mas tem presente apoio ao “processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária”, diz Cepêda (2012), face ao econômico. A autora caracteriza temporalmente e, conceitualmente, as ações de programas de combate à desigualdade, nos últimos mandatos presidenciais, salientando que a questão nacional que cimenta o novo-desenvolvimentismo, presente nas políticas públicas federais da última década e em seu projeto de sustentação (PAC I e PAC II), apóia-se no diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual.

Cepêda ainda destaca que o novo desenvolvimentismo vem acompanhado de novas características, expostas na seguinte menção:

duas inovações no desenho e ferramentas do novo-desenvolvimentismo. A primeira delas caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual e menos direta, com menor nível de estatização; predominando políticas de regulação e menos de intervenção direta. Um segundo aspecto explica-se pela diminuição da autonomia do Estado, submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, accountability, administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (via inclusão e distribuição). (CEPÊDA, 2012, p. 88).

Na chamada em tela avaliamos que o objeto econômico é pontual e focado em apenas um motivo: criação ou fortalecimento de núcleos de extensão rural para apoio aos territórios, ou seja, o Estado apoia (cria ou dá condições) uma determinada estrutura, de que entre outras coisas vai discutir gestão, organização, projetos e outras necessidades de consolidação do espaço territorial. No corpo da chamada aparece fortemente a preocupação com mecanismos de controle dos núcleos criados com criação de comitês, como estabelece o item II.1.1.10.4 – da chamada, com a “Constituição de um Comitê de Acompanhamento e Avaliação em cada Território para fazer

o seguimento da execução das atividades a serem realizadas pelo projeto” (CHAMADA CNPq 11/2012). É previsto também a articulação de trabalhos dos comitês com colegiados territoriais, reforçando aspectos de gestão e fortalecimento de capacidades, mas também o acompanhamento dos planos de trabalho e avaliação das ações desenvolvidas.

Outro destaque para a ação do Estado através de chamamentos públicos é o duro controle da legalidade no destino de recursos públicos, nesse caso para inclusão de categorias sociais e da participação deliberativa da sociedade como lembra genericamente Cepêda:

A soma desses dois elementos institucionais colocam como centrais a noção de responsividade e de eficácia, simultaneamente valorizando o papel corretivo da ação estatal e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos duros de controle sobre ela (jurídico, político institucional ou pela via eleitoral). (CEPÊDA 2012, p. 88).

Desperta a atenção o número elevado de regulamentos e estatutos legais espalhados no corpo da Chamada CNPq 11/2012. São tantos, que para facilitar, em determinado momento do documento, os agrupam para demarcar o domínio do regramento jurídico do documento:

Quadro 1 – Legislações que compreendem a chamada CNPq 11/2014.

TERMO	DISPOSITIVOS e LEGISLAÇÃO
AÇÕES PUBLICITÁRIAS	Caput e parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm IN/SECOM-PR nº 02 de 16 de dezembro de 2009 http://www.secom.gov.br/sobre-asecom/institucional/legislacao/instrucoes-normativas
AUXÍLIOS INDIVIDUAIS	RN 017/2011 http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/25480
FNDCT	Lei nº 11.540/2007 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm
INOVAÇÃO	Lei de Inovação nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm
LDO	http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2013
PROPRIEDADE INTELECTUAL	RN-013/2008 http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/24829
NORMAS ESPECÍFICAS DE BOLSAS	RN 015/2010 http://www.cnpq.br/web/guest/bolsas2
NORMAS RECURSAIS	RN nº 006/2009 http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/25041
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	Caput e parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
PRINCÍPIOS LEGAIS	LEI Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Art. 2º http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm
TERMO DE ACEITAÇÃO	RN 018/2011 que revoga a RN 024/2006 http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/25465
MANUAL DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	DE E DE http://www.cnpq.br/documents/10157/d6b5ae87-42ab-4b4c-85fd-838fedda953d

Fonte: Chamada CNPq 11/2014.

O grande número de regulamentos legais pode ensejar algo a mais do que a prática burocrática imaginada por Weber para racionalizar a ação estatal. Podemos interpretar o excesso, pela disputa do velho e novo desenvolvimentismo: o velho (do apoio estatal pelo lado da oferta ou industrialização) contrário a ações que destinem recursos pelo lado da demanda. Para tanto no congresso nacional, num passado recente, chegou-se a estabelecer uma CPI para investigar a relação União e ONGs, (que prestavam assessorias aos territórios), como demonstrou o pronunciamento do então Senador Artur Virgílio (PSDB-AM).

Propomos uma avaliação das relações dos Estados com ONG's. Propomos o mapeamento da transferência de recursos da União... ...uma efetiva investigação de denúncias ou de evidências de fraude e desvio de recursos públicos e irregularidades nas parcerias Estado/ONG's... a avaliação dos procedimentos de destinação e fiscalização da aplicação de recursos... ...da regularidade da aplicação e dos resultados obtidos nessas parcerias. (SENADO FEDERAL, ARTUR VIRGÍLIO, 18. 06. 2009).

O tensionamento ao Governo Federal estabeleceu certos limites de atuação de apoio estatal demonstrada

exemplarmente na chamada. Remete claramente a uma política de quase intervenção do Estado em 183 territórios, com características do apoio a produção-distribuição tendo a União a atribuição de função gestora do processo, embora abra espaço para comitês, colegiados, visando apenas a validação da participação de excluídos, com um caráter mais consultivo que deliberante a cerca das coisas do seu território.

A preocupação em aumentar a participação de mulheres do campo e floresta corrobora que mesmo em fóruns territoriais a participação dos vários segmentos da sociedade é pouco efetiva. É um esforço direcionado a contrabalançar a participação das elites regionais preocupadas na manutenção do *status quo*, como evidencia Castelo:

Os “aspectos sociais”, quando figuram em projetos heterodoxos de desenvolvimento, figuram em termos secundários, adjetivos, uma espécie de retórica da consciência moral e ética dos formuladores bem intencionados de política econômica, que ora propõem intervenções na “questão social” para neutralizar opositores à direita e à esquerda, ora para pacificar tensões sociais. Em última instância, trata-se de lutar pela manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais visando a superação do modo de produção capitalista, eternizado e naturalizado como o sistema social por excelência da natureza do homo economicus (CASTELO, 2010, p. 203-204).

Compreende-se que uma abordagem territorial de desenvolvimento rural sustentável deve ser mais que uma visão basicamente reguladora do espaço, sociedade, organizações com o Estado. Seria pertinente, ao menos manifestar

no seu conteúdo, uma proposta de combate aos malfeitos do sistema gerador da exclusão, considerado a diminuição da desigualdade e a justiça social, como objetivos preponderantes a serem alcançados. Entretanto, a presente chamada é apenas uma manifestação expressa do novo desenvolvimentismo, que guarda alguns aspectos como o viés econômico do desenvolvimentismo e do contingenciamento feito pelos desenvolvimentistas. Ela embora proponha aumento na participação social, é conservadora, como todo novo desenvolvimentismo, na estrutura da sociedade.

Na observação ~~direta~~ em atividades das três instâncias, constata-se que em casos de captação de recursos há uma competição negativa, com desmerecimento dos arranjos concorrentes, levando ao esvaziamento dos outros. Os Territórios da Cidadania demandam especialmente ao MDA, os COREDES ao Governo do Estado e Ministérios da Integração Nacional e de Indústria e Comércio. As associações de prefeituras captam recursos por “Emendas Parlamentares” e outros Ministérios em geral. Comumente as lideranças participantes nos três fóruns, são coincidentes.

A constatação acima tangencia a questão conceitual de espaço e território, abordados primeiro por Santos (1978) e posteriormente por Llorens (2001), onde espaço é definido como um suporte, onde está implícito a homogeneidade em certo contexto geográfico dado e o território é associado a heterogeneidade e complexidade do mundo real, ambientes específico, atores sociais (gestores públicos locais, empresários, sociedade civil), mobilização, estratégias, projetos e recursos estratégicos. Os fóruns

descritos anteriormente (mesmo o denominado territorial), apresentam características de “espaço”, de um arranjo arbitrariamente determinado, e não de reconhecimento de um território, pois não considera outras formas de organização e as suas dinâmicas. Esse fato enseja outra discussão que foge agora no foco da análise, mas mostra a dificuldade em se discutir ou buscar o desenvolvimento territorial, pelo menos no RS, resumido em uma indagação: de qual “território” se está referindo?

No caso da Chamada CNPq 11/2014, não há nenhuma disposição em dialogar com esses diferentes arranjos espaciais. Ela apenas reforça a atribuição do ente federado pelo delineamento que propõe. Neste caso prático e pela lente desenvolvida por Wallbrok (2010), corroboramos a análise de Cazella (2008) em seu estudo que apregoa a necessidade do papel do Estado em desfazer, de forma progressiva, os entraves resultantes de sua organização vertical, sem contudo se abster de seu papel, em especial, no plano econômico. Ao Estado, cabe atenuar os efeitos desestruturantes da lógica de mercado, fornecendo os instrumentos humanos e técnicos ausentes no território.

A primeira parte da afirmação trata, na nossa concepção, da mudança na própria política desenvolvida pela União, com a aproximação dos outros entes federados e dos outros arranjos espaciais, para definição de que unidade territorial apoiar. Também é necessário um debate com as populações, com as organizações locais “enraizadas” para perceber o que é espaço reconhecido como território e qual os compromissos assumidos entre os agentes. No trabalho de Wallbrock, são descritos vários entes públicos protagonistas nos territórios como municípios, departamentos e não apenas o governo central. Também

aparecem diferentes organizações e protagonismos entre o público e o privado nas ações territoriais estudadas.

O final da afirmativa feita por Cazella (2008), acima, de fornecer “meios humanos e técnicos”, estão contemplados na constituição e/ou fortalecimento de núcleos de extensão com profissionais de universidades e qualificação descritas no corpo da chamada. Essa estrutura tem possibilidade de contribuir para o debate, pois poderemos ter uma mesma universidade operando com o Território da Cidadania e, no caso do RS, com o COREDE e apoiando Associações de Municípios. Este agente operacional pode (deve na nossa concepção) desempenhar o papel de “aranha em uma teia de redes” (NYHAN, 2007 apud WELLBROK, 2013).

Além da rediscussão do “espaço ou unidade territorial”, parece ficar claro a necessidade da descentralização da ação da União frente aos territórios, pela articulação de outros entes federados. Não se trata apenas da contrapartida em financiamentos, algo que já é regrado em processos de financiamento, mas da presença efetiva e da formalização jurídica do arranjo entre participantes (sociedade e governos) regulamentando papéis, direitos e deveres atribuídos pelo processo de territorialização. Esse arranjo jurídico, não estanque, que se imagina diferente em cada território, pois além da União, reuniria particularidades de cada Estado e do diferente grupo de Municípios, é que podemos constituir na metáfora utilizada por Wallbrock (2013), uma hélice singular do poder público em cada território, em simetria as outras duas, permitindo interfaces operacionais mais harmônicas e por conseguinte co-evolução, tal como a cadeia de DNA.

Para mais do que a “hélice” do poder público, se inclui na crítica, a participação das iniciativas de desenvolvimento local e da sociedade nesse ambiente. É um tema recorrente nas análises sobre desenvolvimento territorial e prepondera o senso da “participação ampla e democrática” dos agentes, para dar a esse fórum um caráter de legitimidade nas decisões que interferirá no desenvolvimento desse espaço.

Medeiros e Dias (2011) argumentam que a questão das “condições de participação política dos agentes é bastante controverso, em especial quando se consideram as condições de desigualdade social tão intensa quanto a existente no Brasil”. Além da ausência nesse processo, há a limitação na representação política nessa concertação. Os autores ainda defendem que o imenso número de atores locais, que vivem nos territórios, não consegue se organizar, reivindicar suas demandas, intervir no desenvolvimento, ficando alheias aos processos de participação institucionalizados.

Nesse aspecto a Chamada CNPq 11/2014, abaliza para uma busca ativa de públicos, que compreende como em desvantagem nesse processo apontando para:

o atendimento de demandas específicas das mulheres, oportunizando seu acesso às políticas públicas, o estímulo à auto-organização e o fortalecimento de suas organizações para inserção, tanto na agenda Territorial, quanto na Política de Desenvolvimento Rural (CHAMADA CNPq 11/2014, p. 8).

Ainda inclui ações específicas como atividade em esfera estadual (multiterritoriais, portanto, com

execução de um “seminário/encontro dos comitês de mulheres dos Territórios da Cidadania no Estado” (CHAMADA CNPq 11/2014). Além de prever a contratação de um extensionista específico para o trabalho com mulheres e estimular participação delas no colegiado, subtende-se que essa assessoria faça esforço no sentido de fortalecer ou criar comitês a elas destinados.

Neste aspecto Medeiros e Dias (2011) afirmam que é importante refletir sobre a capacidade das disposições normatizadas poderem contribuir para ampliação do processo participativo e de práticas democráticas, pois uma intervenção exógena pode estar sujeita a riscos, em especial, de que o apoio à participação acabe se tornando moeda de troca, abrindo novas brechas para reprodução de conhecidas práticas clientelísticas.

A chamada é destinada a atender agricultores familiares (conforme conceito estabelecido na Lei nº 11.326, de 24/07/2006) e mulheres do campo e da floresta. Lembram Medeiros e Dias (2010) a preocupação com a possibilidade de reprodução de mecanismos que produzam exclusão. Há que se aprofundar a reflexão de que, por exemplo, a falta de reconhecimento do caráter diverso das populações que vivem nos territórios, não conduz para uma redução posterior desta diversidade diante dos imperativos de enquadramento das políticas públicas, o que implica em aceitar a diversidade como tal e não como ponto de partida na concepção do desenvolvimento.

Encontra-se algumas intersecções da disposição do Governo Federal expressa na chamada e a posição preconizada pelo Fórum Global de Serviços de Assessoria Rural (GFRAS, sigla em inglês), que sucede a Iniciativa de

Neuchâtel (Suíça). As recomendações desse espaço de discussão são no sentido de combater a pobreza pela inclusão de agricultores no mercado, dando atenção especial a mulheres e agricultores jovens. Além desse elemento, destaca o papel da extensão rural voltada mais para a mediação e apoio a gestão do que para transferência tecnológica e para o pluralismo dos provedores de extensão rural. Embora a posição adotada na chamada pela disposição em contratar núcleos de extensão rural de universidades nos 183 territórios não parecer pluralista, a prática de contratação por chamadas públicas, denota essa concepção, afirmada recentemente na lei de ATER. Essas conformidades entre ações do governo e preconizações GFRAS podem ser fruto da participação do MDA nesse fórum.

Considerações finais

Nesse último ponto da análise, a Chamada 11/2014 representa no dilema levantado por Favaretto (2011) na abordagem territorial, não um processo de mudança e sim “mais um processo em que os termos são incorporados ao vocabulário dos agentes sem a criação de novas instituições capazes de sustentá-la”, numa “inovação por adição”. Pois essa incorporação pelo Estado do caráter tido como residual do rural e sua associação automática à ideia de pobreza e de atraso abreviam as possibilidades de investimentos científicos, políticos e econômicos, o que contribui para gerar um ciclo em que essa posição marginal é sempre reforçada, seja simbólica, seja materialmente”, na criação de políticas públicas e de instituições.

O autor se refere à indução da mudança institucional (instituições significando regras do jogo) de “médio e longo prazos por alterações nos sistemas de

incentivos e constrangimentos” através de políticas públicas como a chamada, e a adoção “do adjetivo territorial no repertório das organizações não governamentais, da burocracia estatal e dos movimentos sociais”. Ponderando o significado que a chamada dá no seu corpo, repetidamente, o apoio a “instituições e institucionalidades”, que poderiam realmente robustecer futuramente a abordagem territorial, frustra, pois se trata de sinonímia de organização ou universidade, e não a normas, regras e significados compartilhados, que poderiam reforçar a adoção da concepção territorial no Brasil.

Em suma o conteúdo disposto na chamada pode condicionar a sua execução. Os preceitos de cumprimento e avaliação, os reforços das “instituições” parecem dispostos a avigorar a vontade de atuação do Governo Federal nos territórios e um canal direto de transmissão de políticas públicas “para” (caráter descendente ou deliberativo) os territórios e não advinda dos mesmos (caráter ascendente). No caso do desenvolvimento rural, em que pese à aplicação de métodos como do modelo do *triple helix*, políticas *top down*, se mostram inconsistentes.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Texto para Discussão, São Paulo, n. 275, nov. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25/06/2015.

CASTELO, R. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. In: ___ (org.). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. p. 191-211. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CAZELLA, A. A. **As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46. 2008, Rio Branco. Anais... Rio Branco: UFAC, 2008.

CEPÊDA, V.A. **Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo:** um balanço histórico. Estudos Avançados, v. 26, n. 75, p. 77-90, maio/ago. 2012.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L.(eds.). **Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations.** 1997.

FAVARETO, A. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?** Estud. av. vol.24 no.68. São Paulo. 2010

GFRAS. **Marco estratégico a largo plazo (2011 – 2016).** Incidencia y liderazgo para servicios de asesoría rural para los pobres. www.g-fras.org. Acesso 03 de julio 2015.

INICIATIVA DE NEUCHÂTEL, Apuntes **para una mirada conjunta sobre la extensión agrícola.** Primera edición: Centro Suizo para la

Extensión Agrícola y el Desarrollo Rural (LBL) Suíça. Junho 2003.

LLORENS, F.A. **Desenvolvimento econômico local:** caminhos e desafios para construção de uma nova agenda política. BNDES, 232 p. Rio de Janeiro. 2001

MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. **Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento rural no Brasil.** In: PERICO, Rafael et al. (Org.). Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. p. 127-137. Brasília: IICA, 2011.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova.** São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SENADO FEDERAL. **Pronunciamento Senador Artur Virgílio,** 10 julho de 2009. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp? t=379813](http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=379813) acessado em 07/07/2017.

WELLBROCK, WIEBKE. **Well-working operational interfaces: a key to more collaborative modes of governance,** 04 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/29217532.pdf>.

Recebido em 2019-06-10
Publicado em 2020-09-21