

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Bruno Abdala²

Introdução

Observa-se nas últimas décadas que um conjunto de fatores têm orientado transformações na maneira de produzir, executar e analisar políticas públicas em muitos países ocidentais. Ao tratar do desenvolvimento territorial, sobretudo quando associado aos espaços rurais, diversas políticas têm adotado um discurso de valorização da participação social e de sua inclusão nos processos decisórios. Tais manifestações ressaltam que o desenvolvimento pode ser alcançado a partir da sinergia entre territorialização de ações governamentais e a intensificação das interações entre distintos atores e agentes³ em um contexto territorial particular.

Assim, espaços de interface Estado-sociedade civil têm ganhado notória relevância, o que influencia a criação de estruturas participativas contemporâneas que fazem alusão a estratégias de coordenação e a processos mais horizontalizados de negociação e de colaboração para a conformação de consensos. Enfim, novos arranjos e contornos da ação política territorial se delineiam: conselhos, associações, fóruns, consórcios, comitês, colegiados territoriais, entre muitos outros exemplos.

Ferrão (2014), embora mais atento ao contexto europeu, aponta a convergência de alguns parâmetros que influenciam essas mudanças nas políticas públicas, sobretudo naquelas vinculadas ao ordenamento do território. Para o autor, três elementos podem ser destacados: i) a globalização do conhecimento científico e dos modelos políticos, sociais e econômicos, bem como a europeização dos processos de decisão; ii) as transformações do significado social de interesse público, planejamento e território; e iii) transformações dos modelos políticos institucionais, referentes à reforma do Estado, à descentralização administrativa e à reformulação do papel do Estado.

¹ Este trabalho é resultado da dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense sob orientação da Prof.^a Dr.^a Juliana Nunes.

² Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, sob orientação do Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira. Contato: abdalabr@gmail.com

³ Segundo Ferreira (2013, p.55) "aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles são atribuídas capacidades e intenções. Ao falarmos em atores, estamos nos referindo a jogos de poder, relações de força que põem em disputa conhecimentos e estratégias, que constroem encadeamentos sócias e políticos. Os agentes, embora também se realizem no âmbito do agir, são passivos no que tange à definição de intencionalidades".

Ainda segundo o autor, esse cenário estaria ligado a um suposto declínio e substituição do pensamento racionalista e positivista do Estado moderno, da economia e da sociedade, por uma visão pós-positivista. O ordenamento territorial, assim, estaria sujeito a políticas mais integradas, firmadas na i) valorização da pluralidade de atores, interesses e valores, ii) no fomento à integração de políticas setoriais, tendo como referência uma base territorial em que pese o iii) interesse público, invocado por demandas negociadas em processos de planejamento participativo e de governança territorial.

Contexto brasileiro

No meio rural, desde a década de 1990, uma série de ações, projetos, programas e políticas passaram a experimentar tais noções. No Brasil, destacam-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT – e o Programa Territórios da Cidadania – PTC. Lançados, respectivamente, nos anos de 2003 e 2008, o PRONAT e PTC são programas que articulariam políticas e atores em torno de uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial sustentável. Ambos têm como objetivos melhorar infraestruturas e serviços em recortes territoriais compreendidos como de baixo dinamismo econômico, buscando “acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia [...]” (BRASIL, 2008).

Compreende-se que os programas citados, embora encontrem obstáculos na sua execução, são importantes para a reorganização de forças presentes em dada escala nacional, aproximando atores sociais do protagonismo de pensar uma agenda de desenvolvimento para seus contextos territoriais. Além disso, ambos os programas estiveram desenhados para fortalecer a estratégia de territorialização de outro conjunto de políticas públicas, como são os casos do Programa Bolsa Família, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC –, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf –, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Nesse sentido, parece-nos significativo atentar a duas observações vinculadas a esse contexto. A primeira está relacionada a qualidade dos processos participativos referentes aos novos espaços instituídos por essas políticas – colegiados territoriais – que, supostamente, são capazes de afetar os processos de formulação e de implementação de políticas em seus recortes territoriais particulares. A segunda se reporta aos efeitos da territorialização do outro conjunto de políticas, citadas acima, sobretudo aquelas vinculadas à compra de alimentos – PAA e PNAE.

Sobre o primeiro caso, é importante salientar um equívoco comum na avaliação dos “encontros” entre sociedade civil e Estado na construção de uma política pública. Trata-se do entendimento de que o resultado é, sempre, a produção de políticas fragmentadas, setorializadas, compensatórias, paliativas etc. Por um lado, argumenta a autora, é fácil concordar com tais assertivas; por outro, é preciso um exame mais minucioso dos pressupostos que parecem condicionar esse cenário. Se o problema fundamental de tal relação está implícito nos modelos de formulação de programas, políticas públicas e suas implicações – o que é frequente –, percebe-se que os obstáculos transcendem “a dimensão da participação da sociedade civil [...] e se remetem ao âmbito mais amplo – e mais complexo – dos modelos de gestão do Estado [...]” (DAGNINO, 2002, p.298).

Dito de outro modo, parece inócuo procurar compreender canais mais propensos à participação social e potencialmente capazes de constituir novos espaços políticos sem que, para tanto, se considerem os constrangimentos e limitações que o próprio desenho político-institucional e o modus operandi verticalizado que os governos impõem para os processos que se dão nas diversas escalas e recortes da decisão e da ação política. Se a literatura aponta para tendências inovadoras em interfaces e canais participativos que reconfiguram os processos políticos, no contexto brasileiro, os nexos que se estabelecem entre os recortes e as escalas político-administrativas, além do jogo político-partidário e a excessiva burocratização do Estado parecem constituir elementos incontornáveis para um entendimento amplo e complexo dos entraves para o fomento de espaços políticos mais horizontalizados, plurais e participativos. Ou seja, o aperfeiçoamento dos processos democráticos e a fundação de processos de governança não se fazem por decreto, mas se atrelam às mudanças ou persistências de conexões político-institucionais que posicionam atores políticos nas arenas decisórias.

Já o segundo caso observado nos instiga a investigar se o modelo de territorialização de políticas tem, de fato, contribuído para a melhoria no cenário que envolve a multifuncionalidade da agricultura familiar⁴. Passadas mais de uma década do PRONAT e do PTC, questiona-se se é possível mensurar os efeitos desses programas a partir das políticas públicas específicas que os compõem. Conhecer tal resultado é importante por alguns aspectos. Em primeiro lugar para uma avaliação das estratégias incorporadas em algumas políticas públicas adotadas no Brasil nas últimas décadas. Também para compor uma análise do desenvolvimento rural brasileiro, apontado suas características e sua diferenciação no território nacional.

⁴ Entende-se a multifuncionalidade da agricultura familiar como “um novo olhar’ sobre a agricultura familiar, que permite analisar a interação entre famílias rurais e territórios na dinâmica de reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade e não apenas seus componentes econômicos.” (CAZELLA, BONNAL E MALUF, 2009, p.47). Por meio dos autores é possível compreender que a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil pode ser lida a partir de quatro funções principais: i) a reprodução socioeconômica das famílias rurais; ii) promoção da segurança alimentar das famílias rurais e da sociedade; iii) manutenção do tecido social e cultural; iv) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Para além, é uma maneira de interpretar as disputas políticas que se dão em distintas escalas e influenciam as políticas públicas.

Considerações finais

Salientou-se com esse texto algumas mudanças ocorridas nas últimas décadas no contexto que envolve a produção, execução e análise de políticas públicas, sobretudo daquelas vinculadas ao desenvolvimento territorial rural. Procurou-se levantar atenção a um debate sobre a qualidade dos processos participativos que envolvem tais políticas. Nesse sentido, considerando a importância de uma análise que ultrapasse a eficiência e a eficácia das estruturas de governança instituídas – colegiados territoriais –, mas que considere o próprio desenho político-institucional em conjunto com o modus operandi verticalizado que, geralmente, os governos tentam impor para esses processos participativos que se dão nas diversas escalas e recortes da decisão e da ação política.

Mostrou-se, também, interesse em uma avaliação da própria estratégia de territorialização das políticas de desenvolvimento territorial rural, configuradas a partir dos efeitos de outro conjunto de políticas, sobretudo aquelas vinculadas a compra de alimentos PAA e PNAE. Assim, aponta-se a importância de observar se tais estratégias têm contribuído para uma melhoria na qualidade de vida dos agricultores familiares, considerando as quatro funções principais da multifuncionalidade da agricultura familiar.

Referências

- BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2008.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, capítulos 1, pp.25-45.
- FERREIRA, A. A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em atores, agentes e mobilizações? In FERREIRA, A. et al (Org.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.