

A TEORIA DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E A ABORDAGEM TERRITORIAL NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Beatriz Schwenck

Resumo: A partir de uma nova visão do mundo rural brasileiro, é apresentada na primeira parte do presente artigo a noção de território e como ela é incorporada institucionalmente no Brasil. Com a breve revisão das políticas de desenvolvimento rural e das mudanças institucionais trazidas por essa abordagem territorial do desenvolvimento, pretende-se fazer um balanço sobre o que se tem dito à respeito dos desafios, dilemas e perspectivas do desenvolvimento rural. Nesse contexto, a teoria das instituições participativas vem como nova perspectiva para se pensar a abordagem territorial nas instituições de desenvolvimento rural no Brasil.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; desenvolvimento territorial; teoria das instituições participativas

Uma nova visão do rural no Brasil: a noção de território

Há, a partir do início dos anos 90, uma mudança de perspectiva acerca do mundo rural brasileiro. A partir do esgotamento dos mecanismos de financiamento da modernização rural (pautada principalmente durante o período de ditadura militar) e da mudança do regime político, a revisão de antigos paradigmas que pautavam as políticas públicas ao mundo rural traz novos caminhos e possibilidades para o desenvolvimento rural no Brasil. Desde os anos 1930, o desenvolvimento nacional brasileiro foi pautado por um viés claramente urbano-industrial. Nesse contexto, o papel do rural no processo de desenvolvimento nacional e na construção de um projeto de país restringe-se à uma posição de subordinação à dinâmica das cidades. Durante a ditadura militar, período significativo para a industrialização do país, o projeto de desenvolvimento nacional incorporava o mundo rural como artifício para suprir as necessidades e demandas da indústria crescente no Brasil.

Pautada a partir dos anos 1960, a "modernização conservadora" do mundo rural brasileiro previa a incorporação de conhecimento técnico-científico para impulsionar a

dinâmica da produção, mas não se preocupava em alterar as estruturas políticas e sociais desse sistema - não foram pautadas mudanças nos padrões de distribuição das riquezas e da terra. A modernização compulsória da agricultura no Brasil, sem que houvesse a redução da propriedade fundiária, produz uma nova elite no campo, e novo quadro de atores políticos em conflito. A abertura política no Brasil, marcada pelo processo de redemocratização pós-ditadura militar, coloca em cena esses novos conflitos e também os atores políticos que reivindicam seus direitos.

Surge, assim, nos campos acadêmico, político e econômico um novo discurso sobre a ruralidade brasileira, que, a partir de novos consensos e orientações, passa a pautar as definições das políticas públicas de desenvolvimento rural. Para além da visão dicotômica onde o rural é entendido em oposição negativa à cidade, começa a ser pautada sua diversidade, complexidade e heterogeneidade.

Aquilo que se costuma colocar fora desse universo [do agronegócio brasileiro] - agricultura familiar, camponesa, de subsistência, assentamentos etc - está longe de ser algo homogêneo, na forma de organização do trabalho, nos vínculos com diferentes mercados de produtos e fatores, nas demandas/expectativas e na forma de expressá-las. (MORAES, ÁRABE e SILVA, 2008: 26) A construção dessa nova visão do "mundo agro" brasileiro perpassa, assim, pela adoção da noção de território. O território aqui é entendido como um espaço de interação entre diferentes atores em que há a criação de um ponto comum de visão de mundo e de planejamento estratégico, que esbarra em questões de identidade e comunidade, fungindo muitas vezes das fronteiras geográficas delimitadas pelas regiões administrativas legais.

O resultado da adoção do discurso territorial para as instituições e projetos de desenvolvimento rural é a mudança na forma como são transferidos os recursos públicos e também nos modos de operacionalização de tais programas e políticas. A noção de território traz uma nova dimensão à própria ideia de planejamento, que agora incorpora os recursos cognitivos compartilhados por determinada comunidade no que se refere aos seus conhecimentos, expectativas e conflitos, por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais. A política territorial não deve consistir mais em redistribuir recursos e riquezas já criados e existentes, mas pelo contrário: ao fugir da lógica setorial redistributivista, a

ideia é despertar os potenciais endógenos de cada território para a criação de novas riquezas, iniciativas e cooperações.

Essa nova perspectiva de desenvolvimento rural a partir do enfoque territorial deve ser pensada de maneira ascendente, de baixo pra cima, a partir da valorização do conhecimento local e das especificidades históricas, políticas, culturais, ambientais de uma determinada comunidade. Nessa perspectiva, é desafio para a implementação de políticas públicas a mudança do papel do Estado e de sua visão de desenvolvimento. O abandono da ideia de desenvolvimento como simples alocação de recursos pede a inserção de atores locais da construção, implementação, manutenção e acompanhamento dos projetos de desenvolvimento e a criação de mecanismos e instâncias públicas que saibam como lidar com esse tipo de articulação em redes locais e intermediárias.

Sobre a mudança institucional da abordagem territorial no Brasil

Pensar sobre esse processo de institucionalização das políticas com abordagem territorial no Brasil traz elementos para que se possa olhar para as políticas de desenvolvimento rural hoje no Brasil.

A partir da nova perspectiva do mundo rural brasileiro, entende-se que ele não pode mais ser posicionado como antônimo da cidade ou sinônimo de agrário. É preciso reconhecê-lo pela sua natureza eminentemente territorial, reconhecendo suas múltiplas dinâmicas espaciais e realinhando os instrumentos tradicionais de promoção do seu desenvolvimento. É a partir dos anos 1990 que entra na política brasileira a abordagem territorial nos processos de desenvolvimento rural, na tentativa de dar conta das mudanças pelas quais havia passado o mundo rural no Brasil. Entre elas, ressalta-se a preocupação com a geração de cidadania e a inserção competitiva dos territórios, em movimento de enfrentamento da pobreza e das desigualdades.

Esse novo paradigma de desenvolvimento é incorporado às políticas públicas federais, transformando seu desenho para um que marcasse a valorização dos governos locais, pautado pela descentralização administrativa e pelo incentivo à participação da sociedade. A partir do reconhecimento do caráter pluriativo e plurifuncional do mundo rural, não mais entendido como homogêneo, há a preocupação com a valorização das diversidades sociais, econômicas,

políticas, culturais e ambientais, das atividades não agrícolas e da multiplicidade de atores, em uma perspectiva de redesenho institucional e dos projetos de desenvolvimento pautados por esse caráter multidimensional.

A partir do reconhecimento das novas dinâmicas espaciais do mundo rural brasileiro pode-se olhar criticamente para o movimento de redesenho dos instrumentos institucionais tradicionais de promoção do desenvolvimento. As principais críticas nesse sentido são feitas às dificuldades do Estado em operar com essa mudança de paradigma contida na nova ruralidade brasileira e como articulá-la de maneira efetiva nas iniciativas de desenvolvimento rural.

Arilson Favareto, ao traçar um retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, aponta como principais problemas a falta de coordenação entre as diferentes políticas que incidem sobre um mesmo território, a descentralização da implementação dessas políticas sem que haja de fato a descentralização dos processos deliberativos e decisórios, a pouca adequação local em termos de tecnologia e recursos humanos, a concentração de crédito, a hipertrofia da presença estatal e os altos custos das intervenções, que reduzem os efeitos dos investimentos diretos. O autor ressalta que esses dilemas são marcados, principalmente, pela permanência de uma visão agrária dos espaços rurais e pelo viés setorial das políticas, marcado ainda pelo movimento de encolhimento do Estado, consequência de políticas neoliberais adotadas pós redemocratização. Outro ponto importante para o autor é a associação inexorável entre pobreza e o mundo rural, que precisa ser superada para que esse desenvolvimento rural aconteça de maneira mais efetiva, passando tanto pelos processos de escolha dos territórios-alvo das políticas quanto pelas associações de complementariedade feitas entre os diferentes programas.

A tese de Favareto é que a "nova visão" do desenvolvimento rural se instituiu com força suficiente para reorientar o discurso, tanto acadêmico quanto político e econômico, e que esse discurso foi protagonista no redesenho das políticas e programas de desenvolvimento territorial, mas que esse movimento não foi acompanhado pela criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho.

Ao contrário, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação "por adição" dos novos temas em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros

para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais. (FAVARETO, 2010: 301). As perspectivas que se abrem com essa discussão trazem à tona a necessidade de se pensar o desenvolvimento rural com enfoque territorial que fuja dessa "inovação por adição" apresentada por Faverto, a partir da construção de instituições que dêem conta de comportar e mobilizar esse conceito de território, apostando em uma abordagem multissetorial que priorize as prioridades formuladas dentro da perspectiva endógena local.

Peter Evans, ao problematizar o ambiente institucional voltado à promoção do desenvolvimento, apresenta um movimento de "monocultura institucional", onde a imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamento são vistas como o único caminho certo ao desenvolvimento, pensadas a partir de uma suposta aplicabilidade que transcende as culturas e circunstâncias nacionais. A imposição desse suposto "melhor caminho" ao planejamento institucional sem que haja o remodelamento da distribuição de poder e sem que seja prevista qualquer capacidade adaptativa é questionada pelo autor, em oposição à uma abordagem institucional que de conta de abarcar as especificidades de cada ambiente.

Evans apresenta como alternativa à essa monocultura institucional a construção de projetos de desenvolvimento que tomem os processos de participação como parte constitutiva dos fins do desenvolvimento (e não só como meio de se chegar à ele). Ele preve, assim, a inserção do debate e do intercâmbio público nos processos de governança, onde o planejamento, a solução de problemas, a delimitação de prioridades e a criação de estratégias à longo prazo sejam formulados juntos com a sociedade civil.

Ficam, então, os desafios de criação de uma gama de políticas de desenvolvimento que priorize o caráter multidimensional e multissetorial dos territórios, pautadas pela descentralização e agilidade dos mecanismos de controle, monitoramento e avaliação implementados em áreas homogêneas (dando importância à delimitação dos territórios e das articulações que isso implica).

Perspectivas da Teoria das Instituições Participativas

As mudanças na sociedade moderna em direção à democracia trouxeram novas perspectivas para a teoria das instituições políticas, grande corrente teórica dentro do campo da

Ciência Política. Dentro desse contexto, cabe a reflexão acerca dos novos desenhos institucionais pensados a partir da participação social. A teoria das instituições participativas parte do princípio de que a adoção de práticas originárias da sociedade civil pelas instituições políticas, em novos "desenhos institucionais" participativos com poder de deliberação sobre políticas públicas reduz os custos envolvidos nos processos de mobilização política, ilumina as demandas locais em movimento de promoção de políticas públicas, contribuindo assim, de maneira causal, para o melhor desenvolvimento dessas esferas locais. (COELHO e FAVARETTO, 2008.)

Archon Fung e Erik Olin Wright, em *Eepening democracy: institutional innovations in Dempowered participatory governance* refletem sobre o aparente declínio da efetividade das instituições democráticas modernas. Segundo os autores, a complexidade, tamanho e heterogeneidade da sociedade moderna fazem com que os mecanismos de representação política deixem de ser efetivos em garantir os principais ideais democráticos, a saber: a facilitação do envolvimento político da sociedade civil, a construção de consensos políticos através do diálogo, a construção e implementação de políticas públicas de fomento ao crescimento e bem estar econômico e a garantia da participação de todos os cidadãos na partilha da riqueza nacional.

A solução, para os autores, está na diminuição do escopo e profundidade das atividades institucionais, em movimento contrário ao da liberalização, privatização e desregulação, ao pensar em instituições democráticas mais criativas, participativas e responsivas. Eles apresentam, assim, uma estratégia de transformação institucional que una os valores tradicionais democráticos da igualdade e liberdade com o controle popular através de decisões coletivas e comunitárias. A ideia central é o fomento das potencialidades locais, onde a sociedade civil possa participar e influenciar efetivamente as políticas que afetam diretamente suas vidas.

Para isso, apresentam o conceito de *powered Participatory Governance* em *Governança Participativa Empoderada*. São três os princípios da EPG: o deslocamento do foco das instituições para problemas mais específicos e tangíveis, o envolvimento da sociedade civil e instâncias oficiais locais diretamente atingido por esses problemas, e o desenvolvimento de soluções conjuntas para tais problemas. É pretensão dos autores criar um

modelo genérico que possa ser aplicado tanto de maneira horizontal - para outras áreas, regiões ou políticas - e vertical - em outras instâncias e competências institucionais. Assim, se propõem a pensar as instituições de maneira que abarquem o empoderamento das instâncias locais nos processos deliberativos e a criação de espaços de distribuição, comunicação e responsabilidades de aliança entre os atores locais e instâncias governamentais, em movimento de criação de novos desenhos institucionais que garantam a solução de problemas de maneira democrática.

Assim, ao pensarmos a mudança nos desenhos institucionais em direção à um mais dinâmico e interativo, temos que exaltar a importância da participação das instâncias locais nos processos deliberativos. Nesse quesito, problemas de assimetria capazes de comprometer a inclusão efetiva dos atores que contam com menos recursos de poder, comunicativos e técnicos, seriam enfrentados com sucesso através de uma boa engenharia institucional. (COELHO e FAVARETTO, 2008: 16).

A criação de arenas discursivas onde haja a participação direta dos atores locais nos processos deliberativos, traz novas possibilidades aos processos de estabelecimento de prioridades, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento. Através da construção coletiva de valores, estratégias e perspectivas, há o afastamento de instituições e políticas que funcionam sob o controle e comando de especialistas para uma que valorize o conhecimento local.

Sobre o desenho institucional, Fung e Wright ressaltam a importância da devolução do poder administrativo e político para unidades de ação local. A articulação entre as instâncias locais e governamentais de níveis superiores deve ser feita em movimento de reforçar a qualidade da deliberação democrática local no que diz respeito à coordenação da distribuição de recursos, a solução de problemas que extrapolem a esfera local e a difusão de experiências bem sucedidas à outras regiões e instâncias. Assim, os autores pensam na transformação das instituições formais de governança ao proporem práticas mais permanentes e acessíveis de deliberação popular democrática. O estabelecimento local de prioridades, sua implementação e monitoramento trazem mudanças às estruturas centralizadas de poder, a partir da reconstrução dos processos deliberativos internos às instituições estatais. A pressão popular, aqui, aparece como tendo novo papel nos processos legislativos e de construção de políticas.



Considerações finais

A complexidade, tamanho e heterogeneidade da sociedade moderna que levam teóricos políticos à formularem novas perspectivas capazes de garantir à dinâmica institucional princípios democráticos pode ser aproximados ao processo de criação de uma nova visão do mundo rural brasileiro, que reconhece sua complexidade e multidimensionalidade, na qual as velhas instituições responsáveis por garantir o desenvolvimento há não se mostram efetivas.

Com a perspectiva de valorização dos potenciais endógenos locais, a partir da ampliação das capacidades humanas, institucionais e do incentivo à autogestão, e da articulação entre o poder público e atores locais, há a formação de novos arranjos intermunicipais no movimento que tenta criar territórios a partir da composição de identidades comuns, fugindo às fronteiras administrativas legais municipais usadas nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil até então. Esse movimento parece estar de acordo com a teoria das instituições participativas, quando essas preveem um desenho institucional mais focado nas demandas locais.

Fica o desafio à malha institucional brasileira, apontada por Favareto como ainda marcada por ideias que não mais refletem a realidade do mundo rural brasileiro, e à abordagem de viés setorial que perpassa o discurso dos formuladores de políticas e de grupos e interesses que influenciam sua moldagem. A criação de conselhos, fóruns e espaços públicos deliberativos que envolvam de fato os atores locais na criação de articulações, no diagnóstico, planejamento, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas aparece como uma alternativa a que incorpore o discurso territorial na prática, pensando sempre em instituições que abordem o desenvolvimento a partir de uma lógica participativa intersetorial e multidimensional.

BIBLIOGRAFIA:

- ABRAMOVAY, R. . Para uma teoria dos estudos territoriais. In: Antonio César Ortega; Niemeyer Almeida Filho. (Org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas: Alínea, 2007, v. , p. 19-38.
- ABRAMOVAY, R; BEDUSCHI FILHO, L. C. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. Nova Economia. Belo Horizonte, v. 14, n. 31, set./dez., p. 35-70, 2004.

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*[online]. 2008, vol.14, n.1 [cited 2015-06-28], pp. 43-64
- COELHO, Vera Schattan Pereira ; FAVARETO, Arilson da Silva . Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 18, p. 15-26 2008.
- EVANS, Peter. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias* [online]. 2003, n.9 [cited 2015-06-22], pp. 20-63.
- FAVARETO, A. Do Pronaf ao desenvolvimento territorial - elementos para uma crítica das instituições e políticas para o Brasil rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, 2005, Belo Horizonte.
- _____. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.
- _____. Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Santiago, Chile: Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009, 92 p.
- _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou "inovação por adição"? *Estud. av.* [online]. 2010, vol.24, n.68 [cited 2015-06-22], pp. 299-319
- FUNG, ARCHON e WRIGHT, Erik O. (eds.). Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.
- LEITE, S., DELGADO, N. G., BONNAL, P e KATO, K. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais: descentralização, governanças e novas formas de articulação no meio rural brasileiro. *Anais do XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos*. Rio de Janeiro, 2009.
- MORAES, R. C., ÁRABE, C.H.G. e SILVA, M. P. As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- ROMAO, Wagner de Melo. Entre a sociedade civil e a sociedade política. *Novos estud.* - CEBRAP [online]. 2010, n.87 [cited 2015-06-28], pp. 199-206

