

NOVOS RECORTES TERRITORIAIS: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA SDT/MDA

Sandro Augusto Viégas Leão¹ – CPDA/UFRRJ

savleão@yahoo.com.br

Um novo olhar sobre as políticas públicas e os processos de desenvolvimento do espaço rural vem sendo debatidos no Brasil e no mundo. A agricultura familiar, a multifuncionalidade da agricultura, as atividades não-agrícolas rurais e desenvolvimento territorial rural, entre outros, são discussões que em parte, parecem buscar reaproximar o processo de desenvolvimento rural das demandas e expectativas dos atores locais/regionais. Entre as mais recentes experiências de políticas públicas destacamos, a política de desenvolvimento territorial conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que integra a estrutura institucional do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Este trabalho foi realizado com o objetivo de compreender como a criação dos chamados 'territórios rurais' tornou-se um instrumento referencial para o subsídio de formulações de políticas públicas rurais do país e a nova institucionalidade que dela tem resultado.. O desenvolvimento territorial é apresentado como um mecanismo de articulação, integração entre a sociedade civil, movimentos sociais e o poder público, enquanto um mecanismo de promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais capaz de reduzir as desigualdades regionais (MDA, 2003). A SDT trouxe em seu âmbito o desenvolvimento de uma nova institucionalidade e de novos espaços de interlocução entre os diferentes atores que se articulam e/ou se confrontam a partir dos distintos interesses, além de criar um novo recorte territorial com profundas implicações espaciais, econômicas, sociais e ambientais.

Quadro Teórico

Neste sentido, buscaremos discutir questões teórico-conceituais que nos ajudem a compreender a concepção territorial do desenvolvimento rural, em sua articulação com as políticas públicas setoriais/diferenciadas e com os atores locais, alvo dessas políticas e demandantes de mecanismos de participação mais efetivos e democráticos.

Em uma análise de política pública, é necessário partir de parâmetros conceituais, para dar sustentação teórico-metodológica ao estudo. Nesta linha de abordagem Frey (2002) e Lamonier (1994) buscam discutir alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, e apresentam como elementos fundamentais: as arenas decisórias; o contexto institucional e o perfil dos atores relevantes. Apesar dos estudos sobre políticas públicas tradicionalmente se centrarem na análise dos resultados, buscando avaliar se as estratégias políticas estão resolvendo os problemas que são o alvo principal da criação dos programas, Frey (2002) entende que não se pode restringir o estudo sobre o conteúdo de planos, programas e projetos setoriais, e utilizando a abordagem de *policy analysis* ele amplia a perspectiva de

¹ Economista, mestrando do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, bolsista da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia.

análise das políticas buscando compreender “a *inter-relação entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política*” (Windhoff-Héritier apud Frey, 2002, p. 207).

Neste sentido a análise teórica deste estudo tratará de duas questões centrais: 1) a concepção da política de desenvolvimento territorial, baseada principalmente nos trabalhos de SARACENO (2001), CAZELLA E ROUX (1999), WANDERLEY (2000), VEIGA (2001), ABRAMOVAY (1998, 2003), SCHEJMAN E BERDEGUÉ (2003); 2) o ambiente institucional da criação de novas estruturas políticas (conselhos, câmaras técnicas, oficinas, comissões de implantação de ações territoriais), e os limites, possibilidades e desafios que se colocam para o desenvolvimento territorial, tomando como base à política de desenvolvimento territorial da SDT.

Políticas públicas e novas escalas de análise

Até os anos de 1970 prevalecia, nos países considerados de 1º mundo, processos de homogeneização do consumo e centralização política, ligados ao desenvolvimento do consumo fordista e à emergência de classes médias urbanas demandantes deste tipo de consumo (em massa) (LIPIETZ, 1991). O modelo de Estado-Providência triunfava com seus mecanismos reguladores e amortecedores dos problemas sociais, fazendo este modelo tornar-se quase uma unanimidade para os governos nacionais e aceito por boa parcela da população nos países ricos capitalistas (BOURDIN, 2001).

Desde o fim da 2ª Guerra Mundial o capitalismo dos países centrais viveu um período de crescimento prolongado, segundo Lipietz (1991) jamais visto em sua história, mas que acaba no fim anos de 1960 e início dos anos de 1970. Pode-se dizer que o sistema capitalista passa por diversas transformações e numa relação direta com elas, se aprofunda uma crise econômica sem precedentes em função da ausência de um modelo de desenvolvimento que viesse a substituir o fordismo² e a própria ideologia Keynesiana na condução do mundo capitalista.

Só que o capitalismo modifica-se internamente e assiste-se à construção de uma “nova ordem” definida como “globalização” ou “mundialização”, e às modificações das formas organizadas e das estruturas que sustentaram o capitalismo do pós-guerra, em que as economias nacionais eram articuladas em torno de um estado regulador e voltado ao bem-estar social, e, nos países periféricos, de um estado desenvolvimentista. Para Giddens (1991) a globalização é um processo dialético, em que as relações sociais em escala mundial agudizam-se entre localidades que influenciam culturalmente outras à longa distância geográfica. Na visão de Santos e Avritzer (2002) este processo sucinta uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional.

Neste contexto, o modelo de Estado Keynesiano passa a ser questionado por todas as frentes, principalmente pelo liberalismo (político e econômico). Para Bourdin (2001) a mobilidade de bens, indivíduos e informações crescem continuamente, os comportamentos se diversificam com rapidez e as cidades tomam dimensões impensáveis. Por isso, as sociedades se tornam mais difíceis de governar. As ideologias “identitárias” e comunitárias se impõe. E a localidade se mostra uma escala de análise mais

² Conjunto de métodos de racionalização da produção, elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio que a empresa deve dedicar-se apenas a especialização e produção em série.

relevante do que no período anterior, devido à sua proximidade com os problemas econômicos, sociais e políticos. Entretanto, corre o risco de perder sua capacidade crítica sobre o sistema dominante, e não se tem certeza se essa mudança esteja acompanhada de um progresso na capacidade de se pensar o local. Muitos debates ocorreram e ainda ocorrem a esse respeito nas diversas ciências como na economia, sobre os distritos industriais marshallianos e aglomerações. Na geografia/economia com a discussão sobre o desenvolvimento regional e os pólos de desenvolvimento. Na sociologia e antropologia sobre as relações de vizinhança e pertencimento local/territorial. E na ciência política, sobre a eficiência dos governos e políticas públicas que se desenvolvem em escala local/regional.

Essa mudança de escala no âmbito das políticas públicas modifica e diversifica também os modelos de governo. E, apesar da democracia representativa/liberal se afirma como modelo hegemônico, surgem modelos alternativos, ou contra hegemônicos (SANTOS; AVRITZER, 2002), que propõe um tipo de democracia participativa, como no Brasil, o Orçamento Participativo (em Porto Alegre - RS principalmente), os conselhos gestores municipais (saúde, educação) e os conselhos municipais de desenvolvimento rural, que agora se inserem na gestão dos territórios rurais – SDT/MDA. Para Bourdin (2001), estes processos estão geralmente associados à boa governança³.

O Desenvolvimento Territorial Rural

Buscando entender a questão referente à formulação e estratégias de políticas de desenvolvimento territorial-rural e traçar um paralelo com os processos de inovação institucional ligados às políticas públicas, e a formulação de políticas participativas, a experiência européia talvez seja um ponto de partida.

A política européia de desenvolvimento rural foi concebida, desde de seu início, nos anos de 1960, como um acompanhamento da política setorial agrícola, voltada para modernização dos empreendimentos agropecuários e sustentação dos preços agrícolas nos mercados. Apesar da continuidade dessa estratégia ao longo do tempo, novos instrumentos para promoção do desenvolvimento rural foram postos em prática e outros revistos. Para Saraceno (2001, p. 01) pode-se distinguir três etapas na evolução das políticas de desenvolvimento rural desde o início da política agrícola comunitária - PAC:

La primera, de acompañamiento a la políticas de mercado, hasta fines de los años `80, con una l'gica setorial;
La segunda, de diversificación de áreas rurales, durante los años 90, con un enfoque territorial;
La tercera y actual en la que ambos enfoques se han integrado, privilegiando nuevamente una lógica sectorial.

Para Cazella e Roux (1999) a agricultura sempre ocupou um lugar de destaque no longo processo de construção da União Européia. A PAC criada em 1962, consolidou e mantém o modelo de desenvolvimento agrícola produtivista. Nos últimos anos do século XX, em resposta aos modelos de desenvolvimento rural aplicados no âmbito de políticas públicas, entre os anos 1960 e 1980, começou a

³ Segundo Bourdin (2001) este conceito se refere à arte de associar todos os atores locais, públicos ou privados, políticos, econômicos, sociais à ação colaborativa pelo bem comum.

se processar uma diversificação na compreensão do desenvolvimento rural. Na Política Agrícola Comum - PAC, o modelo agrícola que a União Européia define como seu modelo de desenvolvimento varia entre uma linha mais produtivista e uma outra em que “[...] *atividades agrícolas stricto sensu* passam a ser articuladas a outros temas e preocupações, tais como a qualidade dos alimentos, a proteção do meio ambiente e a valorização dos diferentes tipos de territórios. Esse conjunto de ações se convencionou chamar de multifuncionalidade da agricultura.” (CAZELLA; ROUX, 1999, P. 65)

Na visão de Saraceno (2001) se analisarmos a experiência recente européia, notaremos uma mudança de rota na Política Agrícola Comum - PAC, que em princípio tinha uma linha claramente produtivista, setorial e especializada, identificando o meio rural com o setor agrícola. Se relativizou a concepção setorial das políticas voltadas ao setor rural. Era necessário reconhecer que o espaço rural se tornou complexo e diversificado.

Dentro da estratégia de desenvolvimento territorial rural, a multifuncionalidade da agricultura familiar aparece como uma estratégia de reprodução sócio-econômica para os agricultores assim como um conceito ampliado do rural. Para Carneiro e Maluf (2003, p. 19):

A noção de multifuncionalidade rompe com o enfoque setorial e amplia o campo das funções sociais atribuídas à agricultura que deixa de ser entendida apenas como produtoras de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação dos recursos naturais (água, solos, biodiversidade e outros), do patrimônio natural (paisagens) e pela qualidade dos alimentos.

A partir desta noção rompe-se com o caráter setorial da agricultura na consecução de políticas públicas, estabelecendo que o central para o desenvolvimento rural é a heterogeneidade das atividades presentes neste espaço. Carneiro e Maluf (2003) propõem uma abordagem que articule a agricultura a outras organizações econômicas no domínio do desenvolvimento local (territorial), mais ainda que se deva olhar a agricultura familiar como uma relação entre famílias e territórios na dinâmica da reprodução social: “[...] *os modos de vida das famílias rurais na sua integridade, e não apenas seus componentes econômicos, como também incorporar à análise a provisão de bens públicos por parte destes agricultores relacionados ao meio ambiente, com a segurança alimentar e com o patrimônio cultural.*” (CARNEIRO; MALUF, 2003, p. 21) Neste sentido, o território é concebido de forma integrada e multisetorial, como uma construção social e política e não um espaço físico, com existência objetiva.

Para Wanderley (2000) existe uma crise no modelo produtivista dos países avançados. Ao lado do sucesso da modernização da agricultura, se verificou várias crises como da superprodução, do desemprego e da degradação ambiental causados pela alta produtividade do trabalho, pelo incremento tecnológico e pelo uso intensivo de insumos químicos industriais. O espaço rural deixa de ser visto simplesmente como alvo de políticas setoriais ligadas em geral a atividades agropecuárias. Para Veiga (2001), passava-se a valorizar também atividades rurais diversificadas e não-agrícolas, reconhecendo a complexidade do espaço rural e das diferenças regionais e locais.

No centro dessas mudanças, está a implementação do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - LEADER⁴ no início da década de 1990 no âmbito da PAC, que trouxe à tona a necessidade de utilizar o enfoque territorial, frente à crise que abatia um grande número de regiões rurais européias. A abordagem dessa iniciativa, segundo Filho e Abramovay (2003), privilegia o enfoque com base na competitividade dos territórios⁵, incorporando de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações.

Na definição de Schejman e Berdegué (2003) o Desenvolvimento Territorial Rural - DTR é um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural. A transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território a mercados dinâmicos. Assim como o desenvolvimento institucional tem o propósito de facilitar e estimular a interação dos atores locais entre si e entre os agentes externos, aumentando as oportunidades para que a população pobre participe do processo de construção e de seus benefícios.

Alguns autores trabalham com noções do enfoque territorial rural. No Brasil, dois em especial tem dada atenção a esta temática: Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga. Filho e Abramovay (2003) discutem os desafios do planejamento para o desenvolvimento territorial nas áreas rurais no Brasil. A idéia central de Abramovay (2003) é que o país necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mais aquém dos próprios Estados, que possam construir de forma conjunta projetos estratégicos, ao alcance da participação social dos atores neles interessados.

Nesta proposta o autor diz que estes projetos serão a base para uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de “*contratos de desenvolvimento*” e não mais em transferências controladas de recursos. Em um artigo anterior Abramovay (1998, p. 18) destaca o potencial que a valorização dos atributos territoriais das diferentes regiões pode trazer ao desenvolvimento, pois para ele “*é em torno dos territórios que poderão ser descobertas novas configurações entre campo e cidade, capazes de propiciar oportunidades de geração de renda até aqui adormecidas*”. A proposta é que o desenvolvimento rural seja vinculado ao urbano em uma relação não excludente e positiva, sem necessariamente um rural à espera de se integrar à vida urbana. Neste mesmo artigo e em outro Abramovay (2000) aponta a necessidade de se fortalecer a agricultura familiar, e de se formar capital social com uma ação voltada para a juventude rural, pois é incompatível a noção de desenvolvimento com o ambiente educacional do país. O fortalecimento da agricultura familiar como elemento estratégico para o desenvolvimento rural é defendido por diversos autores que discutem o desenvolvimento territorial (SCHEJMAN; BERDEGUÉ, 2003, VEIGA, 2001, FILHO; ABRAMOVAY, 2003).

⁴ Este programa foi desenhado para atender espaços territoriais de pequena escala: Zonas que tivessem de 5.000 à 100.000 habitantes, zonas consideradas mais desfavorecidas da união européia, e orienta-se para atividades rurais não agrícolas, além de estimular a participação da população beneficiária do programa. (OLIVEIRA, 2002)

⁵ Para De Roo (2003) o território não é uma entidade passiva, é considerado ativo e constitui a própria matéria-prima da ação política, o lugar de definição das políticas. Neste sentido, o desenvolvimento dos territórios, tem como objetivo não somente produzir desenvolvimento, mas também governança. Ou seja, a participação política dos atores sociais locais na elaboração dos planos de desenvolvimento. Além disso, o desenvolvimento territorial presume a interdependência das escalas territoriais, sem conceder primazia a nenhuma delas: local, nacional e global.

Em outro plano Veiga (2001) defende a idéia de uma perspectiva territorial do projeto de desenvolvimento rural e diz que a questão chave é “diversificar as economias locais”. Para tanto, discute a importância e dinâmica da agricultura familiar e das áreas rurais chamando a atenção para a necessidade do Zoneamento ecológico-econômico. Na mesma linha de abordagem Veiga (1999) investiga as motivações do emprego cada vez mais freqüente da expressão “desenvolvimento territorial”. Seu principal objetivo é saber se tal tendência indica uma revalorização da dimensão espacial da economia, ou se, ao contrário, “*não passa de mais um prolongamento da infundável mania de se acrescentar adjetivos ao substantivo desenvolvimento*” (VEIGA, 1999, p. 01). Mas, em artigo recente, Veiga (2003) apresenta os primeiros resultados extraídos de uma nova base de dados do Serviço Brasileiro de Apoio à Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE sobre Micro e Pequenas Empresas brasileiras - MPE. Explorando a distribuição espacial das mesmas, como um indicador indireto do “grau empreendedor” existente em territórios rurais, é destacado que em grande parte dos municípios rurais têm muito mais empreendedores do que se pode supor, fato relevante para o estudo dos sistemas produtivos locais.

A Política de Desenvolvimento Territorial Sustentável

No Brasil foi criada, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, em 05 de abril de 2003, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA. A SDT vem apoiando a construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, com vistas a incentivar o desenvolvimento de regiões com forte presença de agricultores familiares e assentados beneficiários da reforma e reordenamento agrário. A SDT tem como foco de atuação a abordagem territorial. Sob essa abordagem procura “*identificar e constituir os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável*” (SDT, 2003, p. 02).

O enfoque do desenvolvimento territorial adotado pela SDT busca “*apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas*” (SDT, 2003, p. 02). Ou seja, apóia um tipo de “gestão social dos territórios”, faltando um maior esclarecimento de sua concepção, e ainda em fase de implementação e construção prática da política, mas com o objetivo geral de articular a participação e compromissos entre a sociedade e o governo na condução dos processos de desenvolvimento. Para a SDT (2003, p. 34) territórios rurais⁶ corresponde a um:

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a cultura, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e a sua população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão territorial.

⁶ A caracterização geral da denominação “território rural” para a SDT, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor de 80 hab/km², população média de até 50.000 habitantes por município e relevante vinculação das atividades humanas com base nos recursos naturais.

A necessidade de propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento territorial rural, segundo o SDT (2003) foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas públicas nacionais com iniciativas locais.

Para a SDT (2003, p. 02) o enfoque territorial, baseia-se no:

“paradigma do desenvolvimento humano”, onde os componentes chaves são: equidade – igualdade de oportunidade para todas as pessoas na sociedade; o caráter sustentável – de tais oportunidades, ou seja, de uma geração para próxima; produtividade e empoderamento – das pessoas e dos grupos sociais, de modo que participem, e se beneficiem, do processo de desenvolvimento.

Sua estratégia é promover e apoiar o processo de construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, em regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, quilombolas e pescadores artesanais.

A transformação produtiva segundo a SDT (2003) deve acompanhar de forma simultânea os programas de DTR, já que não existe desenvolvimento sem uma base tecnológica, por mais simples e rudimentar que seja. A SDT estimula a agricultura familiar, como o elemento capaz de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, juntamente com a reforma agrária. Neste sentido, a política integrada entre MDA/SDT parece se inclinar para transformar os assentados em agricultores familiares ou micro empreendedores, que trariam um certo impacto produtivo em nível local e regional. O empreendedorismo com a criação de sistemas produtivos locais, redes, etc parece ser o caminho a se seguir.

A política trabalha com projetos específicos, que compõe o quadro de apoio ao desenvolvimento rural, a saber: infra-estrutura e serviços; capacitação; apoio ao associativismo e cooperativismo; apoio ao comércio e ao desenvolvimento de negócios e cooperação horizontal.

Neste contexto, surge a proposta de instituições intermunicipais, levando a política dos territórios a trabalhar com os contratos territoriais de desenvolvimento ou os Consórcios e Associações de Municípios que agora, em lugar dos Conselhos Municipais teriam o objetivo de viabilizar projetos para o desenvolvimento centrado na agricultura familiar. Teriam direito agora de acessar a linha Infra-estrutura e serviços as instituições intermunicipais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, regularmente constituídas. O Consórcio ou Associação pode ter, no máximo, um município com mais de 100 mil habitantes. É necessário também que o percentual de estabelecimentos rurais familiares de todos os municípios participantes do Consórcio seja igual ou maior que o percentual de estabelecimentos rurais familiares do estado.

Como se trata de uma política recente, grande parte dos territórios rurais está passando pelo processo de implantação desta nova institucionalidade, e neste período as ações de apoio ao desenvolvimento rural nos territórios são divididos nas seguintes fases (SDT, 2004):

- 1- Mobilização, capacitação e organização dos atores sociais;
- 2- a análise das potencialidades e debilidades do território;
- 3- o planejamento de investimentos em infra-estruturas públicas;
- 4- a criação e o fortalecimento de organizações para a gestão social;

- 5- a formulação e execução de iniciativas que enfrentem os problemas e valorizem os recursos locais.

Então, neste período, a estratégia é apoiar o processo de planejamento do território que contempla a elaboração do diagnóstico, do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Território e projetos específicos. Ao mesmo tempo, inicia-se a execução de projetos estratégicos e a concretização gradual do plano. Para isso foi criadas Comissões de Implantação de Ações Territoriais – CIAT's que tem como atribuições articular a elaboração da agenda de prioridades e respectivos projetos; articular e apoiar arranjos institucionais para elaboração e implantação dos projetos, estimular a criação de redes territoriais de prestações de serviços; acompanhamento, monitoramento e avaliação dos processos de desenvolvimento territorial, além de sensibilizar os atores sociais.

Resultados e conclusões

No início foram identificados pela SDT, 450 regiões rurais, dentro dos critérios acima mencionados. Até 2003 a secretaria atendia efetivamente 66 territórios que incluíam 936 municípios. Em Julho/2004, conta com 104 territórios e 1669 municípios, tem contratos celebrados com 120 organizações não-governamentais para capacitação e elaboração dos planos territoriais, além da capacitação de 26 mil agentes de desenvolvimento em 376 oficinas estaduais e territoriais.

Foram aplicados R\$ 150 milhões entre 2003 e 2004 nas ações da política. Levando-se em conta a quantidade de territórios até aqui criados, põe-se em dúvida a questão da viabilidade econômica da implantação dos territórios em função da escassez de recursos do governo federal, para a amplitude dos objetivos e excesso de municípios envolvidos com o programa. Além disso essa limitação financeira cria dificuldades da operacionalização e instrumentalização da política inviabilizando até aqui a elaboração de critérios para a avaliação da política de desenvolvimento territorial.

Mas os resultados observados também revelam um conjunto transformações que as instituições de governo local/territorial vêm sofrendo, entendidas como mudanças nas arenas decisórias e na participação relativa dos atores envolvidos, que tem se materializado nos seguintes processos: progressiva descentralização das políticas públicas; institucionalização de mecanismos que combinam os princípios da democracia representativa com a democracia direta; a instituição de um sistema político redistributivo. Por outro lado existe uma superposição das políticas públicas; diminuição dos recursos e/ou maior disputas por eles.

No processo de seleção dos territórios rurais o critério que sobressai aos demais é o político, já que os conselhos estaduais até agora na grande maioria das vezes, definem quais municípios farão parte dos territórios, o que traz a possibilidade de atender a demanda dos grupos políticos que giram em torno da esfera estadual e municipal, e não às demandas reais de municípios rurais com alta concentração de agricultores familiares, assentamentos rurais, etc.

A política de desenvolvimento territorial em grande parte parece ter esvaziado as discussões dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs, podem trazer superposições das políticas e diferentes recortes espaciais prejudicando uma visão mais integradora das políticas de

desenvolvimento. Mais que isso, a deficiência na articulação da política demonstra um descompasso entre processos políticos que se quer atingir e a orientação do eixo institucional dado pela política. Neste sentido estariam as imobilizações dos conselhos relacionadas à forma como os atores percebem os espaços públicos de negociação das políticas. O impasse nas negociações entre os atores da sociedade civil preocupados com a democratização das políticas e os atores governamentais mais preocupados com o aspecto da gestão das políticas impedem de certa forma o desenvolvimento de projetos políticos compartilhados.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: LEITE, P. S.(Org.) **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Paralelo 15, 2000.

_____. **Conselhos além dos Limites**. Revista do Instituto dos Estudos Avançados, São Paulo: USP, dez./2001.

_____. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Revista da associação brasileira de reforma agrária, Vols. 28 n. 1, 2, 3 e 29, n. 01. 1998..

BOURDIN, Alain. **A questão Local**. Rio de Janeiro: DPIA Editora, 2001, 237 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: Condraf/NEAD, 2003.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato S. **Para Além da Produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2003, 230 p.

CAZELLA, Ademir Antonio; ROUX, Bernard. Agribusiness em Questão: a emergência da agricultura multifuncional. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Número 13, 1999, p. 46-69.

DE ROO, Priscilla. O Desenvolvimento Local pelo Prisma das Cidades: os contratos de aglomeração na França. In: MONIÉ, Frédéric; SILVA, Gerardo (Orgs.). **A Mobilização Produtiva dos Territórios: instituições e logística do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 13-24.

FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FILHO, Luís Carlos Beduschi; ABRAMOVAY, R. **Desafios para Gestão Territorial do Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. SOBER, 2003.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2002.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991, 177 p.

LAMOUNIER, Bolívar (coord.). **Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão**. Brasília: IPEA, 1994.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século XXI**. São Paulo: Nobel, 1991, 238 p.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e prona: um estudo do poder , dos atores e dos conflitos em torno do conselhos rurais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

OLIVEIRA, Rodolfo Osório de. **Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial**. Revista Informações Econômicas, São Paulo, v. 32, n. 12, dezembro de 2002, p. 07-15.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. “Introdução: Para ampliar o cânone democrático” in SANTOS, Boaventura de Sousa, org. **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-82.

SDT/MDA. **Orientações para a elaboração de projetos nos territórios rurais em 2003**. 2003. mimeo

_____. **Desenvolvimento sustentável dos territórios rurais**. 2004.

SARACENO, Elena. **La Experiência Europea de Desarrollo Rural y su Utilidad Para el Contexto Latinoamericano**. Brasília: EMBRAPA, 2001, 10 p.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo Territorial Rural**. Santiago: RIMISP, 2003, 54 p.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. Texto Para Discussão, Brasília: IPEA, 1999.

VEIGA, José Eli da; et alii. **O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001, 108 p.

_____. **A Face Territorial do Desenvolvimento**. Anais do 27º Encontro Nacional de Economia, Belém: ANPEC, 1999.

_____. **Variações espaciais de empreendedorismo no Brasil rural**. Disponível no site www.econ.fea.usp/zeeli

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A Emergência de uma Nova Ruralidade nas Sociedades Modernas Avançadas – o “Rural” como Espaço Singular e Ator Coletivo. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Número 15, 2000, p. 87-145.