

Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percurso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais¹¹

Territorial Governance, Institutional Dynamics and Territorial Social Protagonism: Revising an Oppa/CPDA Methodological Trajectory in the Context of Territorial Studies

Nelson Giordano Delgado*

Catia Grisa**

*CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro / UFRRJ
nelsongdelgado@gmail.com

**Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS
catiagrisa@yahoo.com.br
ricardo@imaflora.org

Recebido em 04.11.2015

Aceito em 04.12.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

A partir de uma revisita aos estudos e pesquisas sobre políticas de desenvolvimento territorial realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/CPDA), este texto procura realizar uma sistematização de alguns temas e aspectos metodológicos e empíricos construídos pelo Grupo de Pesquisa para a compreensão da questão da governança, do protagonismo so-

¹¹ A primeira versão deste texto foi apresentada no Ateliê do Projeto Capes-Cofecub "Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma Abordagem pela Territorialização" realizado na sede do CPDA/UFRRJ, no Rio de Janeiro, em 06 e 07 de novembro de 2014. Os autores agradecem a leitura cuidadosa do texto feita pela profa. Mireya E. Valencia da FAV/UnB e suas gentis e inteligentes sugestões de alterações para submetê-lo à publicação.

cial e das institucionalidades nos territórios rurais criados pelo governo federal. Aproveitando a reflexão oriunda de pesquisa em diversos estudos de caso e de debates ao longo de dez anos, este texto destaca, inicialmente, três dimensões observadas no uso da abordagem territorial no País, quais sejam a territorialização da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento. Essas três dimensões foram o ponto de partida conceitual para, posteriormente, compreender a governança territorial, as dinâmicas institucionais e o protagonismo social nos territórios, consideradas as questões principais que permearam as pesquisas do Oppa sobre novas institucionalidades territoriais.

ABSTRACT

From a revisit to studies and research on territorial development policies carried out by the Observatory of Public Policies for Agriculture (OPPA/CPDA), this paper intends to carry out a systematization of some topics and methodological and empirical aspects built by the Research Group for understanding the issue of governance, social protagonism, and institutionalism in rural territories created by the federal government. Based on reflections about several case studies and in studies developed over 10 years, this paper highlights, initially, three dimensions observed in the use of the territorial approach in Brazil, namely the territorialization of governance, territorialization of public policy and territorialization of development. These three dimensions are the conceptual starting point to understand territorial governance, institutional dynamics and social protagonism in the territories, considered as the main issues involved in the OPPA's research about new institutionalities.

1 INTRODUÇÃO

Este texto parte de pesquisas já realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)¹², no período 2008 a 2012, em nove territórios rurais¹³: Território da Cidadania da Borborema (PB), Território da Cidadania Noroeste Colonial (RS), Território da Cidadania do Baixo Amazonas (PA), Território da Cidadania Sudeste Paraense (PA), Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (SC), Território da Cidadania Sertão Ocidental (SE), Território da Cidadania Serra Geral (MG), Território da Cidadania Irecê (BA) e Território da Cidadania Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR). Esses territórios fazem parte do Programa Territórios da Cidadania (PTC), um dos componentes da política de desenvolvimento territorial rural implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) desde 2003, no início do primeiro Governo Lula.

O objetivo deste artigo é sistematizar e visitar alguns temas tratados nessas

¹² Para mais detalhes sobre o Oppa, consulte: oppa.net.br

¹³ Em particular, o tratamento desses territórios aparece em Leite (2013a e b), Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2011) e Delgado & Grisa (2013 e 2014).

pesquisas, em uma tentativa de contribuir para um apanhado preliminar de parte do esforço feito na investigação de aspectos metodológicos e empíricos envolvidos na compreensão da questão da governança nos territórios rurais criados pelo governo federal, de modo a alimentar ainda mais o debate sobre território e territorialização das políticas públicas.

Nesse sentido está organizado em três itens, além desta introdução. O primeiro discute aspectos relacionados a três dimensões do uso da abordagem territorial na perspectiva da intervenção governamental: a territorialização da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento. O item dois concentra-se na apresentação do que consideramos provocativa mas, despretensiosamente, como um “percurso metodológico” seguido pelo Oppa na reflexão e na pesquisa sobre o tema da governança territorial, buscando encontrar interfaces entre temas como dinâmica institucional, protagonismo social e desenvolvimento territorial. E, por fim, o item três apresenta breves considerações finais ao texto.

Adverte-se que o texto pressupõe algum conhecimento dos dois principais programas implementados pela política territorial de desenvolvimento rural do governo federal – o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), lançado em 2003, e o PTC, iniciado em 2008 – que, por razões de espaço, não apresentamos neste artigo¹⁴.

2 AÇÃO PÚBLICA E TERRITORIALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA, DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DESENVOLVIMENTO

Quando revemos alguns momentos do caminho percorrido pela experiência de pesquisa e reflexão do Oppa sobre a abordagem territorial e sua aplicação para a política de desenvolvimento rural no Brasil a partir do Governo Lula, um dos pontos de partida que merecem destaque, do nosso ponto de vista, é o reconhecimento, em texto originalmente de 2009, de três dimensões que podem ser identificadas no uso da abordagem territorial na perspectiva da intervenção governamental: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento (LEITE, DELGADO, BONNAL, KATO, 2010)¹⁵.

Uma observação é indispensável aqui, antes de começar. A identificação dessas três dimensões justifica-se pelo fato de que a abordagem territorial está sendo considerada exclusivamente pela ótica da intervenção governamental, da ação pública, pois o objetivo é a análise de políticas públicas que criam seus próprios territórios rurais, como unidades de planejamento para sua operacionalização, como foi precisamente o caso de sua aplicação no Brasil. Em função desse objetivo, não foram consideradas territorializações que são promovidas pela ação de grupos ou empresas privadas, por meio de dinâmicas econômicas e sociais desencadeadas dentro e/ou fora do território.

¹⁴ Para exposições detalhadas da estrutura e das principais características desses programas consulte, entre outros, Echeverri (2009), Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2013 e 2015) e Grisa (2013).

¹⁵ A elaboração e a justificativa dessas três dimensões estão desenvolvidas neste texto.



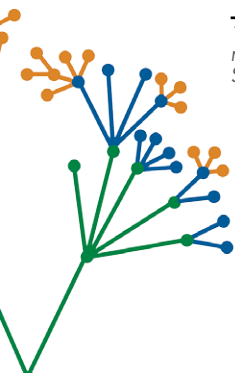
Como consequência, e estes podem ser pontos que mereçam mais discussão posterior, esta abordagem da territorialização: (1) não considera outra dimensão da territorialização, que poderíamos chamar provisoriamente de territorialização das dinâmicas econômicas e sociais empresariais; (2) aceitando os procedimentos da própria política pública objeto de estudo, não examina, embora reconheça, a inter-relação entre esses dois processos diversos de territorialização e seus possíveis resultados para a configuração dos territórios e a implementação da política territorial; (3) tende a não reverter a ausência de consideração da esfera do mercado e de seus atores representativos nos processos de territorialização, tanto do ponto de vista da governança como do desenvolvimento, de acordo novamente com os termos em que a política pública é definida pelo governo federal; (4) desafia a análise acerca do conceito de território mais adequado às suas características e propósitos, pois embora sua iniciativa de construção venha do Estado (e não se trata apenas de um Estado fornecedor de “serviços públicos” a la Campagne & Pecqueur, 2014) ela não prescinde da ação coletiva e das iniciativas de atores sociais locais, o que lhe dá um caráter “híbrido” e uma forte característica de experimentação e aprendizagem sociais – Bonnal, Cazella, Delgado (2012). Ademais, se as quatro dimensões da territorialização forem contempladas, o território poderia ser tentativamente definido como uma construção social da espacialização (i) das ações e representações políticas, especialmente expressas por meio da ação governamental e das políticas públicas, e (ii) das dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais associadas aos atores econômicos e sociais (e suas redes) de dentro e de fora do território¹⁶.

Dito isso, as três dimensões mencionadas foram entendidas da seguinte forma (LEITE, DELGADO, BONNAL, KATO, 2010; BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

(1) Territorialização das políticas públicas – nesta dimensão, o centro estratégico de ação e de decisão encontra-se fora do território, em esferas governamentais mais abrangentes (estadual ou nacional). O território é concebido pelos atores públicos como instrumento para facilitar a resolução de problemas da sociedade, coerente com a missão do Estado (ou com promessas eleitorais de representantes políticos). Nessa lógica, o território é identificado principalmente com referência ao zoneamento de determinado problema ou carência da sociedade. O desafio para o poder público é o de definir as modalidades de ação e a implementação de políticas públicas mais apropriadas para a resolução desse problema ou carência, levando em conta as especificidades locais. Mesmo nessa perspectiva, é necessário considerar a possibilidade de que a territorialização das políticas públicas leve a uma valorização ou a uma desvalorização do território, em função dos tipos e da qualidade dos serviços públicos e dos acertos ou inadequações das políticas públicas territorializadas.

No caso brasileiro, o processo de territorialização das políticas públicas resultou na multiplicação de agências e de programas – federais, estaduais e municipais

¹⁶ Parte dessa conceituação foi apropriada livremente de uma palestra sobre “Reflexões em torno da territorialização nas ciências sociais” feita por Philippe Bonnal no CPDA, em novembro de 2013, no âmbito do projeto Capes-Cofecub. Seu uso e interpretação são de estrita responsabilidade dos autores.

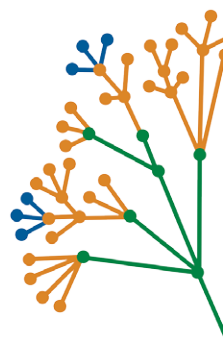


– sem a existência de uma política nacional de territorialização munida de mecanismos institucionais capazes de estimular o diálogo e a articulação coerente entre agências e programas / ações nos diversos “territórios”, definidos a partir de diferentes critérios. Ademais, sem uma política nacional, as tentativas isoladas de territorialização das políticas públicas levaram, muitas vezes, à guerra fiscal entre estados e entre municípios.

De modo geral, pode-se dizer que a dimensão da territorialização das políticas públicas tem sido implementada no Brasil de duas perspectivas. Por um lado, de uma perspectiva de reordenamento/reorganização territorial que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que prioriza as grandes regiões administrativas do País para outra que destaca a relevância de escalas menos abrangentes, como é o caso da escala micro ou mesorregional. Por outro, de uma perspectiva que enfatiza a territorialização de políticas públicas específicas, usualmente de recorte setorial, diferenciadas ou universais, com o objetivo de alcançar maior eficácia e efetividade na implementação da descentralização desse tipo de programa.

(2) Territorialização da governança – a dimensão da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um lócus espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade no nível local. Esta dimensão ganhou grande evidência com o processo de democratização da sociedade brasileira a partir da década de 1980, tendo sido disputada, com significados e implicações diversos, por aqueles que defendiam o aprofundamento desse processo e a construção de uma cultura política não autoritária na sociedade, por meio do protagonismo dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil, e por aqueles que aderiam ao projeto neoliberal de reestabelecimento da legalidade democrática, com redução da iniciativa econômica do Estado nacional, dando prioridade à abertura dos mercados e à inserção no intenso processo de globalização econômico-financeira e cultural em curso. Note-se que, com a vitória de Lula para a Presidência do País em 2002, as expectativas acerca da recuperação da capacidade de iniciativa do Estado nacional e do aprofundamento da descentralização democrática das relações entre Estado e sociedade, especialmente no que se refere às políticas públicas, foram muito acentuadas entre os movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil.

Dessa perspectiva, duas reivindicações ganharam particular destaque no caso brasileiro: (i) associar a descentralização governamental à criação de esferas públicas ou de espaços públicos, como foram mais comumente chamados. Nessas arenas sociais, a presença de novos atores, usualmente movimentos e organizações sociais externos ao sistema político tradicional, buscava ampliar o campo da política e da política pública ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade (civil), da perspectiva desta última; (ii) reduzir a importância do município como lócus privilegiado da descentralização, pois era visto como



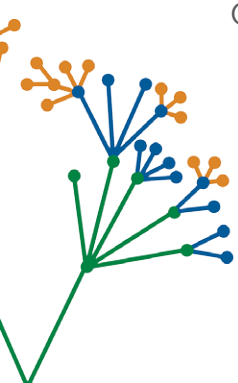
uma instância governamental na qual as oligarquias tradicionais têm seu poder e sua capacidade de arregimentação política enraizados. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifesta o poder das oligarquias são as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política prioritária.

(3) Territorialização do desenvolvimento – nesta dimensão da territorialização, o foco central da análise é o tema do desenvolvimento, que passa a ser concebido em uma perspectiva territorial. Não se trata, então, de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas: agora o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, o qual abrange, sem dúvida, as questões da governança e da descentralização de políticas, mas que tem de costurá-las com outras questões suplementares, que dizem respeito às dinâmicas econômica, social e cultural endógenas ao território. Nessa perspectiva, o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território.

Assim sendo, a discussão do desenvolvimento territorial passa pela consideração metodológica de três componentes fundamentais: (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – as “regras de jogo” e as organizações (arenas estatais e/ou espaços públicos) existentes – na qual se exercita a forma particular de inter-relação entre os atores sociais e suas tentativas para influenciar e apropriar-se das políticas públicas que incidem no território; (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais as estratégias de desenvolvimento territorial são concebidas, negociadas e implementadas, o que inclui as possibilidades de *scaling up* do território por meio de suas relações com o “fora do território” ou com o “resto do mundo”.

É interessante notar que, visto retrospectivamente, a consideração dessas três dimensões da territorialização representaram um ponto de partida útil, por assim dizer, para o caminho de pesquisa trilhado pelo Oppa na análise da abordagem territorial tal como concebida e operacionalizada pela SDT e o MDA, tanto no Pronat como, posteriormente, no PTC (aqui incorporando outros ministérios e agências estatais). As questões relacionadas à territorialização da governança e à territorialização do desenvolvimento estão no centro da discussão feita, que também foi orientada pelas demandas dos gestores públicos e dos atores da sociedade civil quanto a temas e problemas considerados importantes para a concepção e a implementação das políticas.

Os eixos ou temas de pesquisa que são tratados nos capítulos do livro organi-



zado por Leite & Delgado (2011), e que sumarizam um grande esforço inicial de pesquisa empírica e bibliográfica por parte dos pesquisadores do Oppa envolvidos, desenvolvem, de alguma forma, trilhas que têm a ver com as três dimensões da territorialização. A investigação em torno das “novas institucionalidades” e da gestão social territorial avança em questões relativas à territorialização da governança e do desenvolvimento, sendo complementada pelo tratamento das oportunidades e limites existentes para a sua consolidação, devidos à inexistência, no País, de um marco jurídico para os territórios e à escassez de recursos adequados e aos obstáculos institucionais para o acesso ao financiamento dos projetos estratégicos requeridos pelo desenvolvimento territorial.

As questões trazidas pela dimensão da territorialização das políticas públicas também foram incorporadas por meio da construção de um marco metodológico para a análise comparativa das políticas públicas e de uma tipologia de políticas selecionadas que incidem sobre o território, relevantes tanto para a elaboração de uma matriz das políticas públicas existentes, como para a discussão de sua articulação no nível territorial (que afeta tanto a governança como o desenvolvimento). A consideração da dimensão da territorialização do desenvolvimento é complementada por um exame das condições de financiamento da política territorial de desenvolvimento rural, por meio de seus dois programas, o Pronat e o PTC.

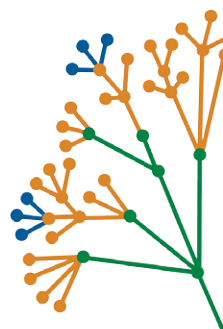
3 UM “PERCURSO METODOLÓGICO”: GOVERNANÇA TERRITORIAL E SUA INTERFACE COM AS NOVAS INSTITUCIONALIDADES, A GESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

A continuidade do texto estará concentrada na apresentação do que se poderia chamar de um “percurso metodológico” seguido pelas pesquisas realizadas pelo Oppa em sua parte relativa ao tema das “novas institucionalidades” e da gestão social territorial, que foram considerados componentes centrais da discussão da governança territorial e suas interfaces com o desenvolvimento e com a articulação de políticas públicas no território¹⁷.

Governança e dinâmicas institucionais

Entende-se por nova institucionalidade territorial o conjunto de instituições – normas existentes, regras de jogo ou de funcionamento (explícitas ou implícitas), procedimentos e organizações – criadas ou adaptadas por decisão governamental para conduzir a governança territorial com a participação de atores representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, que Campagne & Pecqueur (2014) chamam, respectivamente, de atores públicos, associativos e privados. É essa articulação entre institucionalidade e atores sociais no território, a qual redefine as condições da governança, que pode ser entendida como uma nova arquitetura institucional para a ação pública.

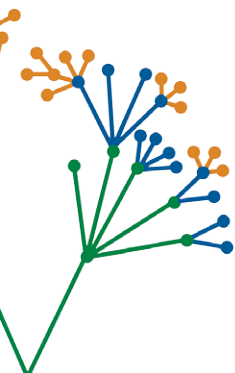
¹⁷ Os textos onde muitas dessas ideias foram apresentadas, algumas vezes de forma preliminar, são: Leite & Delgado (2011), Delgado & Leite (2011), Bonnal, Cazella, Delgado (2012), Delgado & Grisa (2013 e 2014).



Duas qualificações devem ser feitas imediatamente. Primeiro, no caso do Pronat e do PTC, a institucionalidade territorial foi determinada pelo governo federal, que, de modo geral, estabeleceu um formato único a ser implantado em todos os territórios criados ou, em algumas situações, adaptou esse formato a algumas realidades previamente existentes que já se organizavam de forma próxima aos territórios definidos pela SDT (Território da Borborema/PB, por exemplo, onde o colegiado territorial é denominado fórum da Borborema). Essa imposição provocou alguns debates: em que medida um país continental como o Brasil, com enorme diversidade regional, tem a ganhar ou a perder com a adoção de um mesmo formato de institucionalidade territorial, tendo em vista as enormes diferenças de história, organização, recursos, níveis de desenvolvimento etc. que existem entre vários territórios? O fato de que, durante boa parte da execução da política, existia um único articulador territorial (agora chamado de assessor técnico) para cada território, que deveria dar conta de suas inúmeras funções tanto em territórios de grande complexidade ou tamanho como em outros em situação oposta, exemplifica o tipo de problema envolvido.

Segundo, a institucionalidade dos territórios do MDA e do PTC contempla, de modo geral, a participação apenas dos atores estatais e da sociedade civil, os atores privados ou do mercado estando praticamente ausentes. Esse é um ponto importante na concepção dos territórios do Pronat e do PTC e que tende usualmente a fragilizar a sua sustentabilidade ao longo do tempo, pois os projetos de desenvolvimento, territoriais ou não, são desafiados a construir algum tipo de combinação negociada entre as esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado (OFFE, 2011). É claro que essa combinação é muito difícil ou impossível em muitos territórios brasileiros (quando os atores privados não se interessam por participar ou quando as dinâmicas que desencadeiam no território são muito desagregadoras e conflitivas) e que o tipo de combinação possível de ser obtido dependerá de forma central da política e da capacidade negociadora dos atores, de seu *social skill*, como diz Fligstein (2001), de modo que, em situações concretas, pode acontecer que nenhuma combinação seja conseguida e o resultado venha a ser a inviabilização da sustentabilidade do desenvolvimento territorial. Mas existem outras razões que contribuem para explicar essa ausência, entre as quais podemos mencionar a filiação do Pronat ao programa Pronaf Infraestrutura e Serviços, que o antecedeu e com o qual manteve grandes similitudes no que diz respeito ao modelo de política adotado, ao conceito de ruralidade incorporado e à concepção de desenvolvimento rural privilegiada, estabelecendo uma espécie de *path dependency* que vai limitar consideravelmente as possibilidades abertas pela adoção da abordagem territorial (DELGADO & GRISA, 2014; DELGADO & LEITE, 2015).

As duas observações acima exemplificam, entre outras possíveis, a enorme importância de partir da consideração de algumas características estruturais e mesmo históricas do território para contextualizar o desenho que vai ser assumido efetivamente pela institucionalidade territorial e as condições em que sua



dinâmica vai ser exercitada. Entre essas podem ser destacadas, em particular: (i) a caracterização socioeconômica do território, em especial de seu meio rural, e da estrutura de poder prevaiente; (ii) as experiências políticas, sociais e institucionais locais que precederam à criação do território e que influenciaram a sua conformação institucional; (iii) os atores sociais existentes, suas representações em termos de ideias formalizadas sobre a realidade, os interesses de que são portadores e sua capacidade de ação coletiva e as formas que assume.

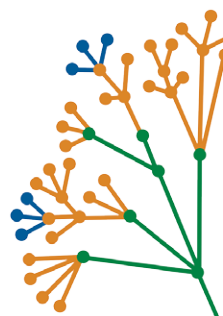
As normas e regras de funcionamento estabelecidas e as organizações criadas vão definir o desenho estático da institucionalidade territorial. As organizações podem ser diversas, mas no caso da política territorial do Pronat e do PTC elas assumem a forma de colegiados territoriais – com seu núcleo diretivo, sua coordenação-geral ou secretaria-executiva – e de organizações de apoio ao funcionamento desses colegiados, tais como núcleos técnicos e câmaras temáticas e setoriais. O colegiado territorial também define suas normas e regras de funcionamento por meio da elaboração de um regimento interno em sua plenária. Note-se que o desenho da institucionalidade territorial, ao mesmo tempo em que orienta as condições a serem seguidas pelos atores para atuar no colegiado, também constrange, limita e influencia sua atuação futura (*path dependency*).

Nesse caminho metodológico, a dinâmica da institucionalidade, ou seja, a interação entre regras de funcionamento, organizações e ação coletiva dos atores – em suma, a institucionalidade em movimento, em ação – é vista como a forma pela qual a governança é efetivada no território, tendo como objetivos (1) a democratização da ação pública e (2) a gestão social e o desenvolvimento territorial.

O objetivo de democratização da ação pública refere-se (i) às relações entre os atores estatais e os da sociedade civil e entre os diferentes atores da sociedade civil que participam da institucionalidade territorial; (ii) aos mecanismos de divulgação das informações sobre a política pública, suas formas de implementação e os resultados obtidos; (iii) às possibilidades e condições de participação dos diferentes atores sociais na institucionalidade territorial; (iv) ao propósito de criar condições para a concertação, e não apenas para a negociação, entre os atores¹⁸.

Reconhecendo a complexidade de atores existente, o objetivo de democratização da ação pública visa reduzir a distância de poder, de oportunidade de acesso e de capacidade de tomada de decisões entre os atores do Estado e da sociedade civil e entre os diversos atores participantes da própria sociedade civil. Com esse objetivo, apesar da existência de um ambiente usualmente caracterizado pela desigualdade de poder e de capitais e pela diferença de inte-

¹⁸ Torre & Beuret (2012) destacam a relevância dessa distinção. Segundo eles (p. 27), “a concertação repousa sobre discussões nas quais predominam a orientação cooperativa e a intenção compartilhada de construir o conjunto ..., enquanto a negociação pode engendrar um acordo que resulte de concessões mútuas, sem real construção coletiva. ... Enfim, o interesse na concertação, instrumento central da governança territorial, reside no fato de construir em conjunto objetos comuns, que podem facilitar uma tomada de decisão imediata e combinada mas também determinar múltiplas decisões posteriores ao levar em conta as restrições e a visão das diferentes partes engajadas no processo”.



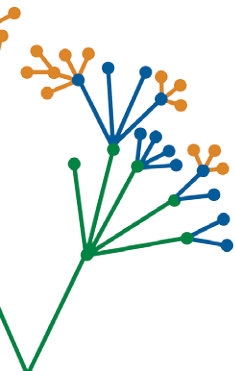
resses entre os participantes, e no qual o conflito é uma realidade permanente, a intenção é que os resultados que venham a ser alcançados sejam acordados coletivamente, fruto do diálogo entre os diferentes atores, e não simples imposições, disfarçadas ou não, do poder de atores estatais ou de atores particulares da sociedade civil. Isso significa que o objetivo da democratização da ação pública está associado a um amplo e longo processo de aprendizagem na concertação e na cooperação por parte dos atores, o que requer sua capacitação e empoderamento, mas também a “compreensão das dinâmicas de aproximação e de ruptura que separam os atores engajados nesses processos”¹⁹.

O objetivo de gestão social e desenvolvimento tem a ver com a construção das possibilidades de desenvolvimento no território. Visa a definição e a implementação coletivas de uma estratégia de desenvolvimento territorial e tem como um de seus instrumentos principais, no caso brasileiro, a elaboração e a aprovação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que, além de um diagnóstico do território e da definição de uma estratégia de desenvolvimento para este, deve elaborar um portfólio de projetos que permita a implementação dessa estratégia de desenvolvimento. Em princípio, os projetos são elaborados pelos diversos atores participantes do colegiado territorial e por ele aprovados em reunião plenária, tendo em vista sua adequação à estratégia de desenvolvimento concertada ou negociada no colegiado. Os recursos utilizados para financiar esses projetos são normalmente oriundos do Pronat, mas também podem ser obtidos em outras fontes governamentais ou privadas. Por fim, um dos objetivos adicionais da gestão social é a articulação das políticas públicas destinadas ao território, tentando evitar os efeitos nefastos de suas superposições e contradições e buscando criar sinergias e convergências em sua execução, de modo que resultem em *scalling up* do território, tanto da perspectiva da democratização como do desenvolvimento.

Nos territórios rurais que foram transformados em territórios da cidadania, os instrumentos de gestão social e de desenvolvimento, via plano e projetos, foram, em princípio, reforçados por diversas ações públicas multissetoriais oriundas dos ministérios que participam do PTC e que são coordenadas e articuladas por meio da elaboração da matriz de ações do programa, mobilizando uma quantidade considerável de recursos financeiros, com o objetivo explícito de reduzir a pobreza rural e de fortalecer as possibilidades de desenvolvimento nesses territórios.

Note-se que a concepção de governança territorial apresentada acima não difere substancialmente da que aparece em outros autores que tratam do tema territorial, embora a ênfase, nesses autores, seja posta no que chamamos de objetivos de gestão social e de desenvolvimento. Campagne & Pecqueur (2014:176), por exemplo, concentram sua análise no que chamam de governança do desenvolvimento territorial que, segundo eles, “é definida primeiro como

¹⁹ Torre & Beuret (2012:6). O caminho destacado por esses autores, o das “proximidades territoriais”, abre um campo bastante interessante para a investigação dos elementos que facilitam ou obstaculizam as possibilidades da governança territorial manifestar-se pela obtenção de resultados concertados coletivamente no “jogo” entre os atores.



um sistema de gestão de homens e de recursos. Essa definição tem, ademais, o mérito de apresentar a governança como um sistema de decisão, resultante de uma negociação entre atores sociais do Estado, de uma organização ou de uma empresa". Para Torre e Beuret (2012: 3), a governança territorial deve ser entendida "como o conjunto dos processos e dispositivos por meio dos quais ... atores de naturezas distintas (produtivos, associativos, particulares, representantes dos poderes públicos ou das coletividades locais, etc.) contribuem para a elaboração, talvez concertada, talvez conflitiva, de projetos comuns para o desenvolvimento futuro dos territórios"²⁰. E Le Galès (2014: 307) destaca que a governança "não é apenas uma articulação entre as redes ou uma questão de coordenação de atores múltiplos com o menor custo. Ela suscita questões de escolhas coletivas, de valores, de debates contraditórios, de confronto entre interesses diversos, de interesse geral (mesmo situado), de legitimidade, de democracia, em suma, de política".

A governança territorial no Pronat e no PTC

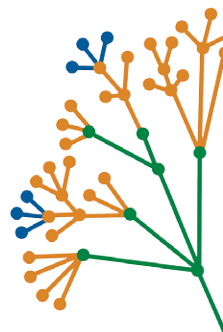
No caso da política da SDT, a governança territorial, de modo geral, tem se concentrado na ação do colegiado territorial. Os textos nos quais estamos nos baseando têm destacado a aprendizagem realizada e os avanços alcançados na grande diversidade de experiências de governança territorial empreendida pela política, especialmente em relação à função de democratização. Entretanto, e este é o aspecto que queremos chamar atenção aqui, essa diversidade de experiências também parece sugerir que o colegiado territorial, tal como estruturado até agora, tem se mostrado insuficiente para exercer satisfatoriamente a governança territorial em suas duas funções de democratização e de gestão social²¹.

Em relação à democratização, há experiências diversas, mas, de modo geral, mantém-se uma considerável dependência dos territórios em relação à ação governamental, tanto do ponto de vista financeiro, infraestrutural, de apoio técnico, de disponibilidade de informações, como pelo fato de que o colegiado é muitas vezes atropelado por políticas governamentais de tipo *top-down*, sobre as quais sua capacidade de intervenção é bastante restrita. O próprio caso do PTC é um exemplo desse tipo²², pois a interferência do colegiado sobre as atividades definidas em sua matriz de ações e sobre sua implementação é muito reduzida, de modo que um programa que poderia ter gerado possibilidades de alavancagens (*scaling up*) importantes para a política territorial – por exemplo, de recursos financeiros e de perspectivas multissetorial e multidimensional – produziu, ao contrário, quando de seu lançamento, em 2008, frustrações de expectativas e imobilizações dentro dos colegiados. A governança do PTC como um programa é muito mais complexa, envolvendo um número significativo de

²⁰ Para esses autores, os processos de governança territorial perseguem alguns objetivos simples (p. 23): (a) contribuir para a elaboração ou favorecer a implementação de projetos de desenvolvimento territorial; (b) facilitar a coordenação de atores heterogêneos; (c) evitar que certos autores abandonem o território; (d) evitar os confrontos que bloqueiam as interações entre os atores; (e) decidir os caminhos do desenvolvimento.

²¹ Para uma análise sintetizando algumas experiências, ver, da bibliografia referida, Delgado & Leite (2011) e Delgado & Grisa (2013 e 2014).

²² O Programa Brasil Sem Miséria é outro exemplo semelhante.

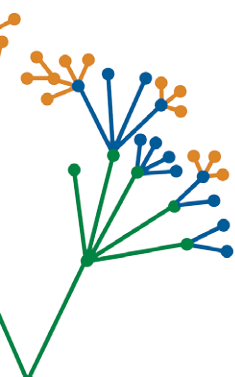


organizações estatais independentes do MDA, mas isso não invalida o fato de que a estabilização da relação entre o PTC e os colegiados dos territórios da cidadania é um desafio ainda não resolvido e que perturba e limita o exercício da gestão social por parte desses colegiados.

Por outro lado, quando se observa a composição dos membros da sociedade civil, constata-se uma predominância generalizada das organizações e representações dos agricultores familiares no colegiado. Essa situação tem a ver com a influência original da concepção do Pronaf Infraestrutura e Serviços no Pronat, como observamos, além da importância e da liderança das representações dos agricultores familiares nos movimentos da sociedade civil no meio rural (sindicatos, associações, cooperativas, etc.). Assim, a visão dos agricultores familiares predomina nas discussões sobre desenvolvimento sustentável nos colegiados, o que acentua a perspectiva setorial da política e sua ênfase nos aspectos agrícolas do desenvolvimento rural. Como consequência, a capacidade de “voz e voto” de outros grupos sociais existentes no rural – que ganharam maior espaço no debate público nos anos 2000, como quilombolas, indígenas e outras identidades que não cabem exatamente na categoria de agricultores familiares, e buscam afirmar-se diante do Estado e da sociedade –, acaba não se fortalecendo dentro do colegiado, bem como certos temas ainda encontram dificuldade para serem privilegiados, como os relativos à juventude, educação, saúde, gênero, reforma agrária, meio ambiente, segurança pública, etc, que destacam o caráter multidimensional do desenvolvimento mas acabam esbarrando na composição basicamente setorial do colegiado.

No que diz respeito à gestão social e ao desenvolvimento, um obstáculo fundamental para sua implementação é a inexistência de um marco jurídico para o território que permita que as organizações territoriais, como o colegiado, possam aplicar e gerir autonomamente recursos financeiros para investimento no território. Isso significa que os projetos de investimento financiados por recursos do governo federal, mesmo quando selecionados e autorizados pelo colegiado, somente podem ser implementados sob responsabilidade de agências governamentais do município ou do governo estadual.

Como a política de desenvolvimento territorial é uma política do governo federal, os estados da Federação, cujos governos são antagônicos ao governo central, tendem a não se entusiasmar com a política territorial ou a boicotá-la, não apoiando ou impedindo a implementação de projetos mesmo quando aprovados pelo colegiado. Algo similar ocorre com os municípios, com o agravante de que, mesmo nos municípios politicamente aliados ao governo federal, a dificuldade de desenhar e executar projetos territoriais piora com a tendência de cada município querer monopolizar para si os investimentos a serem realizados (forçando o projeto a tornar-se municipal), antepondo consideráveis obstáculos às possibilidades de concertação em torno da realização de projetos intermunicipais. Dessa forma, a não existência de um marco jurídico adequado debilita enormemente a governança territorial, de modo que uma



política que buscava, quando de sua criação (com o Pronat), reduzir o poder dos prefeitos e dos municípios na governança descentralizada, acaba tendo de reconhecer (por exemplo, com o PTC) que, sem alteração do marco jurídico do federalismo brasileiro, é impossível a governança territorial e o fortalecimento da abordagem territorial sem o envolvimento dos prefeitos em sua concepção e implementação, o que reafirma a importância central das normas e das regras de jogo estabelecidas na viabilização da governança nos territórios²³.

À inexistência de um marco jurídico para a política de desenvolvimento territorial rural soma-se a ausência de uma abordagem territorial para organizar a descentralização das ações e das políticas públicas do governo brasileiro em suas diferentes áreas e setores de atuação. Apesar do avanço da ideia de território na política pública brasileira nos últimos anos, a unidade básica de planejamento utilizada na descentralização continua sendo o município. Na verdade, alguma forma de resolução dessa equação política que envolve a existência de duas unidades de planejamento para a descentralização da intervenção governamental parece indispensável para a atualização e o fortalecimento do processo de descentralização e para que se supere uma situação, que pode se agravar, na qual a unidade formal é o território, mas a unidade real, efetiva é o município. Esse é um risco importante que corre a política territorial da SDT/MDA, ainda mais por se tratar de um ministério relativamente fraco na engenharia de poder ministerial do Executivo e que depende significativamente da construção de apoios externos para avançar. Neste aspecto, o PTC pode ter também um papel estratégico, na medida em que é um programa territorial no qual, além do vínculo com o MDA, destacam-se seu caráter interministerial e multissetorial e sua localização na Casa Civil da Presidência da República.

Outro obstáculo importante que prejudica e, muitas vezes, compromete a gestão social dos territórios rurais diz respeito ao formato e à qualidade, muitas vezes inadequados, dos projetos territoriais e, portanto, dos planos territoriais de desenvolvimento que são aprovados pelo colegiado. Este é um calcanhar de aquiles da gestão social, já que o colegiado tem demonstrado fragilidades relevantes para exercer esta função essencial da governança territorial.

Como as pesquisas realizadas nos diferentes territórios sugeriram, grande parte dos projetos aprovados destina-se a apoiar a produção e a comercialização agropecuárias e, mesmo assim, de forma bastante convencional. Ademais, os projetos aprovados atendem muito pouco os grupos mais vulneráveis e carentes do território, que não têm ou têm escassa representação no colegiado (por sua incapacidade de ação coletiva), sendo apropriados pelos grupos mais organizados, ativos e com maior poder de barganha, em geral os agricultores familiares. Por fim, há problemas recorrentes relativos à eficácia e à efetividade dos

²³ Embora se possa dizer que a construção da política de desenvolvimento territorial sem a instituição de um marco jurídico adequado (outra consequência de sua filiação ao Pronaf Infraestrutura e Serviços) limitou estrutural e politicamente suas possibilidades de fortalecimento ao longo do tempo, não se pode esquecer, ao mesmo tempo, que o lançamento dessa política foi muito importante para a divulgação da abordagem territorial no Brasil e em alguns países da América Latina. No caso brasileiro, como visto, alguns governos estaduais passaram a utilizar essa abordagem para organizar sua intervenção no meio rural (como Bahia e Sergipe, por exemplo). Esse é um tipo de "efeito inesperado" da política, que também não pode ser menosprezado.



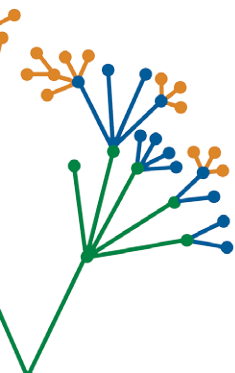
projetos aprovados que, em muitos casos, não foram iniciados, encontram-se em atraso ou estão paralisados. E muitos dos projetos concluídos não estão em operação ou estão subaproveitados ou foram apropriados por outros públicos que não aqueles a que se destinavam originariamente.

Muitos desses problemas estão associados às dificuldades de avançar na democratização da relação entre os atores e à precária capacidade técnica de gestão dos colegiados, dos mecanismos existentes e de sua capacidade real de exercer a função de gestão social do território. Obstáculos que são agravados pela quase inexistência de uma burocracia pública profissionalizada com competência para desempenhar seu papel na governança territorial, o que acaba, muitas vezes, impondo aos representantes da sociedade civil uma exigência quase exclusiva de atuação, impossível de ser atendida satisfatoriamente e que tende a distorcer sua visão e suas expectativas acerca do significado e das possibilidades do colegiado. Nesse sentido, o desafio da refundação da política de desenvolvimento territorial, no caso brasileiro, impõe o reexame e a reconsideração da capacidade efetiva do colegiado coordenar a governança territorial e dos requisitos indispensáveis para que as funções de democratização e de gestão social sejam executadas satisfatoriamente nas condições singulares em que a política foi instituída e implementada no País.

Protagonismo social territorial: um foco na dinâmica da institucionalidade

A tentativa de avançar no exame dos aspectos referentes à governança territorial levou a pesquisa do Oppa a buscar entender a forma que assume a dinâmica da institucionalidade – a inter-relação entre instituições, organizações e atores sociais – em territórios nos quais a história originária, as características econômicas, sociais e culturais, a estrutura de poder e o estoque de recursos apresentam marcadas diferenças entre eles. De alguma maneira, o que se buscava era uma aproximação metodológica a uma questão mais ampla e complexa do que era possível dar conta no momento: a dos condicionantes dos resultados da política de desenvolvimento rural territorial, tal como construída e implementada no Brasil, e que deram à mesma um caráter de considerável incompletude. A forma que encontramos no momento foi focar a atenção sobre a interação entre os atores sociais existentes no contexto de uma dada institucionalidade territorial, incorporando a consideração das ideias que utilizam, dos interesses que são portadores e das capacidades para adquirir habilidades sociais - no sentido, definido por Fligstein (2001), de ter condições de conquistar a cooperação de outros – com o objetivo de influenciar na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o território e na aprovação pelo colegiado dos projetos territoriais considerados adequados à execução dessa estratégia.

Dessa forma, a dinâmica institucional no território foi abordada por meio da análise do que chamamos de protagonismo social territorial e que foi definido como “o processo por meio do qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e



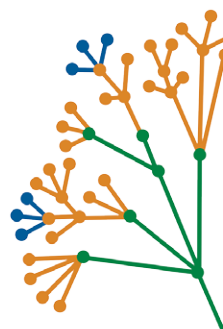
como impulsionadores principais tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial²⁴. E o esforço de pesquisa empírica concentrou-se na observação de sua existência ou não no território, das características que assume em cada situação concreta e dos atores sociais que exercem esse protagonismo.

De modo geral, as pesquisas realizadas permitiram sugerir que nos territórios onde existiam manifestações mais ou menos explícitas de protagonismo social, os atores sociais protagonistas apresentavam²⁵: (1) interesses que justificavam uma perspectiva de atuação territorial ou que consideravam estratégica a ação no território para a sua preservação e realização; (2) capacidade de liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução da institucionalidade territorial, que os qualificava para a iniciativa de diálogo nas negociações e nas buscas por concertação nas decisões tomadas; (3) ideias e experimentos (técnicos, econômicos, sociais, etc.) que lhes permitiam formular algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural para o território, que seria utilizada, explícita ou implicitamente, para tentar construir uma espécie de coalizão estratégica entre os atores territoriais, tendo em vista garantir a aprovação de projetos que, pelo menos em parte considerável, objetivassem implementar essa estratégia de desenvolvimento rural no território (BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

Da maneira como está proposta acima, a abordagem do protagonismo social territorial sugere um tratamento metodológico da dinâmica institucional que torna indispensável a análise das inter-relações entre as noções de ideias, interesses e instituições, tal como tem sido feito, em parte, pela literatura atual sobre mudança institucional e sobre políticas públicas. Nessa visão, o protagonismo social é impossível de ser concebido sem ideias que expressem os interesses dos atores e que os adaptem à formulação de propostas mais gerais que fundamentem e viabilizem suas estratégias de formação de coalizões e de busca de concertação com outros atores. Sem a elaboração e a adoção de ideias agregadoras, que estabeleçam objetivos e linguagens comuns para atores diferentes, os processos de fragmentação de interesses e de *rent seeking* e os fenômenos de *free riding* dos atores sociais individuais são praticamente impossíveis de serem contornados, como foi observado na pesquisa de campo, inviabilizando o surgimento de protagonismo social no território e comprometendo as possibilidades de aperfeiçoamento e de consolidação da institucionalidade territorial e de articulação de atores e de políticas públicas, indispensáveis para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural (BONNAL, CAZELLA, DELGADO, 2012).

24 Bonnal, Cazella, Delgado (2012: 17). Estamos utilizando livremente observações feitas neste texto e em Delgado & Leite (2011).

25 Note-se que, nos territórios estudados, observou-se a existência de protagonismo social tanto por atores da sociedade civil como por atores estatais, bem como a inexistência de protagonismo (DELGADO & LEITE, 2011).



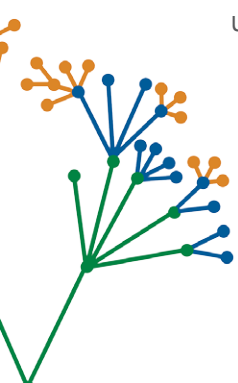
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política territorial de desenvolvimento rural, iniciada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, é uma política ainda muito jovem, cujos maiores ganhos nesse período inicial talvez tenham sido, principalmente, de aprendizagem para seus participantes na implementação da abordagem territorial em um país com o tamanho e a complexidade do Brasil. Os vários estudos e pesquisas realizados nesse período têm destacado avanços importantes, mas também consideráveis obstáculos e limitações no processo de sua execução.

Este texto procurou contribuir para a análise da abordagem territorial e de sua implementação em políticas de desenvolvimento rural por meio da caracterização do que chamamos de um “percurso metodológico” que pode, em nossa percepção, ser identificado em estudos e pesquisas que foram realizados pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do CPDA/UFRRJ em torno das questões das novas institucionalidades e da governança territorial e que tiveram como objeto empírico alguns territórios da cidadania instituídos pelos programas (PTC e Pronat) que deram corpo à política territorial nesse período.

Em nossa perspectiva, uma das “lições” da metodologia adotada é que os processos de territorialização empreendidos não devem ser considerados e analisados de forma descolada da dinâmica da governança e do protagonismo social nesses territórios. Não basta considerar apenas os desenhos institucionais criados pelo governo federal para os territórios e as tentativas de promover a descentralização e a articulação de políticas públicas por meio de sua territorialização. Sem dúvida, esse esforço tem, por si só, méritos reconhecidos, especialmente quando contrastado com a experiência anterior da década de 1990 (por exemplo, com o Pronaf Infraestrutura e Serviços), quando a unidade de planejamento para a incidência das políticas públicas descentralizadas foi o município.

Não obstante, a constatação de que a dicotomia território-município continua sendo um desafio para a política de desenvolvimento rural, os diversos estudos realizados pelo Oppa têm assinalado que o avanço na compreensão e na análise dos territórios implementados não pode reduzi-los a meros objetos “passivos” da ação pública e das várias formas de intervenção governamental, mas que o território, como uma construção social, deve ser abordado como *locus* e resultado da interação econômica, política, cultural entre os atores sociais (privados, da sociedade civil, governamentais) que nele atuam e por ele se interessam, das dinâmicas que desencadeiam, das ideias e interesses que são portadores, dos poderes que conseguem manejar, dos conflitos e/ou das cooperações que são capazes ou estão dispostos a suscitar, das instituições previamente existentes que configuram muitas vezes sua interação, de modo que o futuro dos territórios nunca está predeterminado, mas depende de um jogo político e econômico complexo entre esses atores (incluídos os estatais) que, também, usualmente, não está predeterminado.



Essa complexidade dinâmica da realidade territorial, associada à ação pública de atores governamentais usualmente fracos na estrutura política do Estado e que não contam com o apoio ou o interesse dos “donos do poder” na sociedade brasileira, introduz uma considerável fragilidade na execução da política territorial de desenvolvimento rural, dando-lhe grande instabilidade e fazendo com que seus resultados assumam um caráter de enorme “incompletude”, com a sensação para os participantes de que o que é obtido fica muito aquém do necessário para consolidar a política e para alcançar os objetivos anunciados em sua formulação. Talvez seja interessante considerar essas políticas (e outras semelhantes) como políticas públicas que não conseguem superar sua incompletude, em um olhar que nos pode ajudar no exame das razões da recorrência das dificuldades e obstáculos que enfrentam em sua execução.

Ademais, parece imperioso que os estudos futuros sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural voltem-se mais intensamente para a análise dos processos de territorialização promovidos pelos grandes projetos empresariais, que cada vez mais impactam o meio ambiente e condicionam as possibilidades de sobrevivência e o futuro dos grupos sociais locais – como o escândalo recente da tragédia de Mariana/MG escancarou mais uma vez. O avanço dos estudos territoriais do desenvolvimento rural, além dos desafios já ressaltados no texto, terá de buscar formas de analisar as diversas interações existentes entre as territorializações promovidas pelas políticas públicas e pelas ações dos grandes empreendimentos empresariais e suas consequências para a governança, o protagonismo social e o futuro dos territórios envolvidos.

5 REFERÊNCIAS

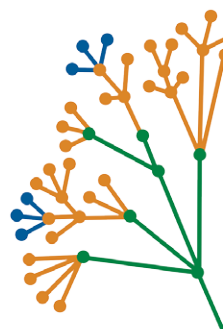
BLYTH, M. Great transformations: economic ideas and institutional change in the Twentieth Century. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro, Bilbio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Universidade de Barcelona, Espanha), vol. XVII, n. 1002, noviembre 2012, 23 p.

CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. Le Développement Territorial. Une Réponse Émergente à la Mondialisation. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2014, 268 p.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 54, nº 2, 2011, p. 431-473.

_____. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 239-259.



DELGADO, N. G.; GRISA, C. Capítulo 8: Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília, DF: IICA, 2013, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19, p. 239-287.

_____. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. Revista Estudos Sociedade e Agricultura (ESA/UFRRJ), v. 22, n. 1, abril de 2014, p. 132-163.

ECHEVERRI, R. Identidade e território no Brasil. Brasília: IICA, 2009.

FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. Berkeley: University of California Press, 2001.

GRISA, C. Capítulo 5: Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. V 1. Brasília, DF: IICA, 2013, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19, p. 149-175.

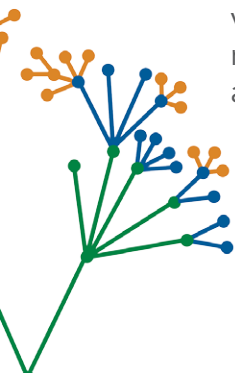
LE GALÈS, P. Gouvernance. In: Boussaguet, L.; Jacquot, S.; Ravinet, P. (Org.). Dictionnaire des Politiques Publiques. Paris: Presses de Sciences Po, 4e. édition, 2014, p. 299-308.

LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil, Volume 1. Brasília, DF: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Volume 19, 2013a, 359 p.

_____. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Estudos de Caso, v. 2. Brasília, DF: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 20, 2013b, 307 p.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; KATO, K. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G. (Org.). Brasil em Debate. Coletânea de Artigos. Brasília, DF: MDA/Condraf, 2010, p. 319-362.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, agosto de 2011, 235 p.



OFFE, C. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora Unesp/Enap, 1999, p. 119-145.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, 2005, p. 7-22.

TORRE, A.; BEURET, J-E. Proximités Territoriales. Construire la Gouvernance des Territoires, entre Conventions, Conflits et Concertations. Paris: Ed. Economica, 2012, 105 p.