

VOL. I

2

Revista de Extensão e Estudos Rurais

ISSN 2179-5320

Volume 1 - Número 2 Jul. - Dez. 2011

# Revista de Extensão e Estudos Rurais

Journal of Extension and Rural Studies



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
DE VIÇOSA

Ficha catalográfica preparada pela seção de Catalogação e  
Classificação da Bibliotece Central da UFV

Revista de Extensão e Estudos Rurais / Departamento de  
Economia Rural - v. 1 n. 2 (jul. - dez. 2011) - Viçosa,  
MG : Departamento de Economia Rural, 2011.

Semestral  
ISSN 2179-5320

1. Extensão rural. 2. Sociologia rural. 3. Geografia  
agrária. 4. Antropologia rural. I. Universidade Federal  
de Viçosa.

Departamento de Economia rural

CDD 22. ed. 630.717

As opiniões contidas nos artigos desta edição não  
correspondem, necessariamente, à opinião de seus editores.

**Pareceristas *ad hoc*:** Ana Louise de Carvalho Fiúza, Departamento de Econômica Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV); Douglas Mansur da Silva, Departamento de Ciências Sociais (DCS/UFV); José Ambrósio Ferreira Neto (DER/UFV); José Benedito Pinho (DER/UFV); Marcelo Leles Romarco de Oliveira (DER/UFV); Maria Izabel Vieira Botelho (DER/UFV); Neide Maria De Almeida Pinto, Departamento de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa (DED/UFV).

### **Comitê de Editoração**

**Projeto Gráfico e Capa:** Rodrigo César Paes Fumes.

**Fotografia da Capa:** Tatiana de Carvalho Duarte.

**Composição e Arte Final:** Rodrigo César Paes Fumes.

**Recebimento e Tramitação:** Elizabete Maria Lopes de Souza.

**Revisão de textos:** José Tarcísio Barbosa (pgs. 309-450).

**Produção Gráfica:** Divisão Gráfica Universitária.

**Revista de Extensão e Estudos Rurais (REVER)**

Departamento de Economia Rural

Universidade Federal de Viçosa

Av. P. H. Rolfs, s/n.

CEP 36.570-000 - Viçosa - MG

Telefone: (31) 3899 2223

E-mail: [rever@ufv.br](mailto:rever@ufv.br)

# Sumário

## **Apresentação**

Ana Louise de Carvalho Fiúza..... 307

## **12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica**

Joacir Rufino de Aquino e Sergio Schneider..... 309

## **Jovens e a tomada de decisão entre permanecer ou sair do meio rural: Um estudo de caso**

Alessandra Troian; Dionéia Dalcin; Sibebe Vasconcelos de Oliveira e Alexandre Troian..... 349

## **Agricultores familiares e as influências étnicas sobre a sua conformação socioprodutiva**

Flávio Sacco dos Anjos e Nádía Velleda Caldas..... 375

## **Extensão rural e comunicação rural no Brasil: Notas históricas e desafios contemporâneos**

Ricardo Duarte e Jeferson Boechat Soares..... 397

## **ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica**

Mário Lucio de Avila; Eric Pierre Sabourin; Laura Maria Goulart Duarte e Gilles Massardier..... 427

<b>Políticas públicas e mediação social: Os novos desafios para a intervenção no Vale do Jequitinhonha</b>	
Juliana Pereira Ramalho; Sheila Maria Doula e Douglas Mansur da Silva.....	449
<b>Redes de solidariedade entre migrantes: em assentamentos rurais na região do distrito federal</b>	
Marcelo Leles Romarco de Oliveira; Bruno Costa da Fonseca; Dayane Rouse Neves Sousa e Mariana Barbosa Soares.....	473
<b>Transformações nas estratégias de casamento no campo face às influências do processo de urbanização: O caso de Araponga, MG</b>	
Ana Louise de Carvalho Fiúza; Nayara Freitas Martins Gomes; Neide Maria de Almeida Pinto e Patrícia Ferraz do Nascimento.....	501
<b>A Organização do Quadro Social como instância participativa em duas cooperativas agropecuárias de Minas Gerais</b>	
Nora Beatriz Presno Amodeo; Renata Rauta Pertarly; Alex dos Santos Macedo e Diego Neves Sousa.....	521
<b>O programa de ates e sua efetividade como política pública</b>	
Roseni Aparecida de Moura; José Ambrósio Ferreira Neto e Márcia Eliana Martins.....	553
<b>Instruções aos autores.....</b>	<b>575</b>

# ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica

## Mário Lucio de Ávila

Zootecnista (UFLA). Mestre em Administração Rural (UFLA). Doutor em Desenvolvimento Sustentável (UnB), realizou estágio doutoral no laboratório Triangle na Escola Normal Superior em Lyon - França. Atualmente é professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília, campus Planaltina-DF.  
*.iapecmario@gmail.com*

## Eric Pierre Sabourin

Doutor em Antropologia e Etnologia (Université de Paris VII - Université Denis Diderot). Atualmente é pesquisador em Sociologia Rural do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).  
*sabourin@cirad.fr*

## Laura Maria Goulart Duarte

Bacharel em Ciências Sociais (PUC-RS). Mestre em Sociologia Rural (UFRGS). Doutora em Sociologia (UnB). Atualmente é professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB.  
*lauraduarteumb@yahoo.com.br*

## Gilles Massardier

Pesquisador do CIRAD. Maître de conférences de science politique à l'université Lumière Lyon-2.  
*gilles.massardier@cirad.fr*

**Resumo:** A análise da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil aponta para as assimetrias de poder que se estabelecem nos espaços de decisão. Para caracterizar a ação pública nestes espaços, as características e as conexões das redes sociotécnicas estabelecidas no Território das Águas Emendadas (DF-GO e MG) foram desvendadas. Os resultados mostram que os novos colegiados em vez de ampliar os espaços para os agentes e organizações, concentram os poderes e benefícios. O poder das redes dos técnicos permite acesso às informações e recursos para os projetos, no entanto, estes técnicos constituem freios ao processo de participação pela reivindicação de exclusividade de competências, pelo acesso diferenciado às informações, pela criação de espaços paralelos de negociação e consequente enfraquecimento dos espaços oficiais de participação.

**Palavras-chave:** Configurações sociais; Desenvolvimento territorial; Políticas públicas; Ação pública; Redes sociais.

## **ATER E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

### **RESUMO**

A análise da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil aponta para as assimetrias de poder que se estabelecem nos espaços de decisão. Para caracterizar a ação pública nestes espaços, as características e as conexões das redes sócio-técnicas estabelecidas no Território das Águas Emendadas (DF-GO e MG) foram desvendadas. Os resultados mostram que os novos colegiados em vez de ampliar os espaços para os agentes e organizações, concentram os poderes e benefícios. O poder das redes dos técnicos permite acesso às informações e recursos para os projetos, no entanto, estes técnicos se constituem em freios ao processo de participação pela reivindicação de exclusividade de competências, pelo acesso diferenciado as informações, pela criação de espaços paralelos de negociação e consequente enfraquecimento dos espaços oficiais de participação.

**PALAVRAS-CHAVE:** configurações sociais, desenvolvimento territorial, política pública, ação pública, redes sociais

## **ATER AND TERRITORIAL DEVELOPMENT: A CRITICAL ANALYSIS**

### **ABSTRACT**

The analysis of public policy on territorial development in Brazil points to the power asymmetries that are established in the decision spaces. To characterize the action in these public spaces, the characteristics and connections of the socio-technical networks established in the “Território de Aguas Emendadas” (DF-GO and MG) were analyzed. The results show that the new councils concentrate the powers and benefits instead expand spaces for staff and organizations (plurality of ATER). The power of network technicians can access information and resources for the projects, however, these technicians are brakes on the process of participation: by the claim of exclusive jurisdiction, by differential access to information, by the creation of parallel spaces for negotiation and consequent weakening of the official spaces of participation. Finally, given the creation of at least two paths to financial resources (ATER official and NGO's), there are networks that oppose and compete with farmers for financing projects.

**KEYWORDS:** social configuration, territorial development, public policy, public action, social networks

## **ATER Y DESARROLLO TERRITORIAL: ANÁLISIS CRÍTICO**

### **RESUMEN**

El análisis de las políticas públicas sobre desarrollo territorial en Brasil apunta las asimetrías de poder que se establecen en los espacios de decisión. Para caracterizar la acción en estos espacios públicos, fueron analizados las características y las conexiones de las redes socio-técnicas establecidas en el Territorio Águas Emendadas (DF-GO y MG) . Los resultados muestran que los consejos en vez ampliar los espacios para los actores y las

organizaciones (pluralidad de ATER), concentran el poder y los beneficios. El poder de las redes asegura que los técnicos, teneren acceso a información y recursos para los proyectos. Sin embargo, estos técnicos son los frenos en el proceso de participación a causa de la demanda por exclusividad de derechos, por el acceso diferencial a la información, la creación de espacios de negociación en paralelo y consiguiente discapacidad de los espacios oficiales de participación. Por otra parte, dada la creación de al menos dos rutas de acceso a los recursos financieros (oficial ATER y las ONG), surgen redes que se oponen y competen con los agricultores para financiar proyectos.

**PALABRAS CLAVE:** configuración social, desarrollo regional, política pública, acción pública, redes sociales

## **ATER e desenvolvimento territorial: uma análise crítica**

### **Introdução**

A política pública de desenvolvimento territorial (PTDRS) no Brasil é uma proposta ambiciosa de nova orientação para o desenvolvimento rural, pautada na territorialização e participação dos agricultores, sociedade civil e governo nos espaços de concertação, negociação e seleção de projetos públicos de investimentos.

A temática do desenvolvimento rural no Brasil não é nova, mas ganhou novo fôlego e nova roupagem teórica no ano de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2003) sendo reforçada com o Programa dos Territórios da Cidadania lançado no ano de 2008.

O aspecto mais inovador dessa discussão, tal como hoje se apresenta, refere-se à inclusão da dimensão territorial. Apesar das dificuldades da nova abordagem da problemática, das mudanças políticas e da condução do processo, a prioridade estabelecida pela SDT, buscando institucionalizar uma política de desenvolvimento territorial rural no Brasil, é inovadora e demonstra um olhar diferente e emancipador (AVILA, 2011) para os problemas do campo e merece análises mais profundas visando seu aperfeiçoamento.

Criaram-se espaços coletivos de discussões, diagnósticos e apresentação de propostas para o chamado desenvolvimento territorial sustentável. As CIAT's, (Comissão de Implantação das Ações Territoriais) são arenas de decisão coletivas, amplamente abordadas na literatura como espaços participativos de exercício e prática da democracia (AVRITZER, 1994; 2003; COSTA, 1997; GOHN, 1997; SANTOS, 2002). Entretanto, apesar da potencialidade, nos últimos anos receberam clamores para um olhar mais atento dada à



complexidade da sociedade civil e de suas relações com o campo político-institucional, além dos problemas históricos estruturais que marcaram as relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil. (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2003; SILVA, 2006).

Algumas evidências apontam para o desbalanço de forças que se estabelecem nesses espaços e reforçam a necessidade de problematizar a relação da política com as configurações<sup>1</sup> estabelecidas nesses dispositivos<sup>2</sup>. Avila, Duarte et al., (2009) apontam que são os técnicos de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) que aparecem como maiores freios ao processo de territorialização. Estes, que supõem serem os responsáveis pela mediação dos processos, acabam disputando exclusividade de recursos (competências técnicas para elaboração de projetos, informações privilegiadas) e dominando os agricultores num processo de cooptação e disputa por legitimação de projetos muitas vezes descendentes. Deriva deste fato, conforme apontado por Avila, Sabourin et al., (2009) a baixa identidade dos projetos com os agricultores e suas reais demandas, assim como sua exclusão no acesso aos resultados.

A dinâmica da participação nesses espaços é mediada quase que exclusivamente por agentes de assistência técnica oficial, ou por técnicos de ONG's que potencializam redes e circuitos alternativos para a construção dos projetos e acesso aos recursos. Nestas redes, os agricultores, muitas vezes, não têm acesso aos recursos circulantes, apenas conhecendo as informações ou projetos concebidos nos momentos de apresentação de propostas ou votação em plenárias. As redes acabam por influenciar a ação pública e fazem do processo político um circuito pouco conhecido, revelando resultados muitas vezes diferentes daqueles originalmente planejados na concepção da política.

Na tentativa de contribuir com a discussão dessa problemática, este texto propõe analisar a dinâmica da ação pública do desenvolvimento territorial, através da compreensão das redes de poder, assim como evidenciar as características e as conexões das redes estabelecidas no Território das Águas Emendadas<sup>3</sup> (TAE), a partir do estudo de dois projetos discutidos e formulados no âmbito do colegiado territorial no período de 2003 a 2009.

---

<sup>1</sup> Dizer que os indivíduos "entram em configuração" equivale nas palavras de Elias e Scotson (1965) dizer que o ponto de partida de qualquer pesquisa sociológica é uma pluralidade de indivíduos que, de uma ou outra forma, são interdependentes. Dizer que as configurações são irreduzíveis, equivale a dizer que não conseguiríamos explicá-las com termos que suponham que, de certa forma, elas existem de maneira independente em relação aos indivíduos. Tampouco conseguiríamos fazê-lo por meio de termos que envolvam a existência dos indivíduos fora destas configurações.

<sup>2</sup> Entendidos como arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação. (MORMONT, 1996)

<sup>3</sup> Território que conta com 11 municípios (DF, GO e MG), possui 10.114 agricultores familiares e 5.507 famílias assentadas.

Duas questões fundamentais orientam nossa reflexão: quais as consequências da criação de redes nestes espaços? Que efeitos elas produzem na política pública de desenvolvimento territorial? Estas questões dão o pontapé inicial desta comunicação e suas interpretações contribuem para compreender a dinâmica territorial após quase oito anos de ações da SDT.

O texto está assim estruturado: além desta introdução, apresenta-se um quadro teórico sobre as redes e políticas públicas, em seguida, os resultados evidenciam o dispositivo CIAT, as redes que se estabelecem nestes dispositivos e as consequências destas redes para a política pública em questão. Ao final, apontam-se três grandes linhas de conclusões a partir das análises evidenciadas no texto.

## **REDES E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Na literatura internacional, um grande esforço é realizado pela sociologia política na tentativa de entender os complexos espaços das redes, sobretudo graças às abordagens de redes de políticas públicas que nos últimos anos apresentou uma consolidação teórica e metodológica. No Brasil, apesar de crescente, ainda são poucos os estudos que se propõem a analisar a ação pública e as políticas públicas de maneira relacional e dinâmica, através das chamadas redes sociais ou de poder. (MOURA e SILVA, 2008; PAULILLO, 2001; MARQUES, 1999; MÜLLER, 2006).

As consequências analíticas - no caso de políticas públicas das abordagens de redes ou configurações, segundo Massardier (2003), declinam-se em função dos seguintes pontos: a) um dispositivo concreto de política pública resulta da estrutura da configuração social que o fabrica; b) o jogo entre os atores da configuração é dependente dos recursos dos quais estes dispõem (educação, capacidades, militante, profissional, especializado, autoridade, financiamentos, etc.); c) as racionalidades à obra são, por conseguinte múltiplas: técnicas, políticas, comerciais, etc.; d) o que convêm então chamar “a ação pública” é, por conseguinte o resultado de uma luta entre diversos atores, ações e racionalidades; e) o jogo é policêntrico<sup>4</sup>, o que não significa necessariamente ser horizontal e igualitário. Da mesma forma, certos atores também são policêntricos; f) a confecção dos dispositivos de política pública é o resultado de conflitos, de negociações, de cooperações, de mediações e de concertações ao mesmo tempo formais e informais; g) os dispositivos concretos de políticas públicas são procedentes “de projetos de território” eles mesmos emaranhados em dinâmica nacionais

---

<sup>4</sup> Policentrismo refere-se à existência de vários centros de decisão ou organização num sistema ou organização

(planificação, contexto e sistema político) e frequentemente internacionais (intervenção de ONG's (Organizações não governamentais) e OI's (Organismos Internacionais)).

Falamos de objetivos de políticas públicas, quando nos referimos aos bens produzidos pelo processo político (*policy making*), que corresponde aos efeitos ou resultados de uma dada proposta. Apesar de nem sempre esses bens atenderem ao propósito inicial da demanda ou da concepção da política, esse é o conceito moderno de política pública. Para Kitschelt (1986) a análise das políticas públicas devem considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política; as arenas institucionais; o processo de decisão e os produtos gerados.

Comum às diversas vertentes de análise está a noção de que as decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões, tomadas por representantes em diferentes arenas políticas (IMMERGUT, 1996: 144). A construção que resulta numa dada política pública é resultado de diversos momentos de pressão, interesses e intercâmbios que se acumulam e acomodam-se na busca de um consenso ou pelo menos de um arranjo mais ou menos convergente.

### **Modelos interpretativos**

Existem diversos modelos de interpretação do processo político, dentre os quais, os principais, tidos como ideais para interpretar as variações nos modos de produção de políticas são: o pluralista, o neocorporativista e o neopluralista.

No pluralismo clássico (DAHL, 1964) enfatizam-se elementos tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Acredita-se que os espaços de decisões ou concepções de políticas fossem de acesso “livre”. Desta maneira, todos teriam chances de influenciar os processos decisórios na escala governamental.

O neocorporativismo (CAWSON, 1986) por sua vez, se opõe à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político. No neocorporativismo, reconhece-se a existência dos grupos de interesse e dos lobbies.

O neopluralismo por sua vez, logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão. Concorda que esta situação leva a constante exclusão de alguns grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999, P. 212-213) e reconhece que as relações governo-interesses podem estar institucionalizadas, “que existe conflito, cooptação e consenso e que certos grupos são excluídos” das pautas de discussão (LABRA, 1999, p. 157). Admite-se ainda que a política moderna revela antagonismos entre

múltiplas elites em torno da distribuição de recursos escassos, que há ideologia na política e que o consenso pode ser resultado da manipulação. São nos trabalhos dos neopluralistas que as redes de políticas ganham perspectiva e destaque.

### **Redes de políticas e intermediação de interesses**

As redes de políticas ou *policy networks* compartilham a noção de um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política e que intercambiam recursos para perseguir estes interesses compartilhados, admitindo que a cooperação seja a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

Importa considerar que o conceito de redes de políticas apresenta um caráter intrinsecamente relacional (EMIRBAYER, 1997), destacando tanto a influência dos atores e instituições estatais sobre a conformação e expressão dos interesses sociais e/ou do mercado, quanto a participação dos atores sociais e/ou mercantis na definição das ações do Estado, (MOURA e SILVA, 2008)

Rhodes (1988) é um dos autores que mais se deteve sobre os estudos das redes de políticas. Para ele, a intermediação de interesses que constitui uma dada rede pode variar conforme a integração dos atores e a distribuição de recursos (RHODES, 1988) e recebe diversas nomenclaturas, entre elas: comunidades epistêmicas, comunidades políticas (*policy communities*), redes políticas (*policy network*), redes de questões (*issue network*), etc.

### **Comunidades e redes políticas**

De maneira geral, a maior parte dos estudos de redes políticas concorda com a heterogeneidade destas e apontam que os atores possuem recursos e interesses diferentes. Esta heterogeneidade aponta Bözel (2002), cria um estado de interdependência entre atores, onde podem mediar seus interesses e trocar seus recursos.

A noção de comunidades políticas (*policy community*) foi introduzida por Hecl e Wildavsky's (1974) para descrever o fenômeno que estava intimamente correlacionado às redes de políticas. Os autores definiram “comunidades políticas como um conjunto de relações pessoais entre os principais atores políticos e administrativos no âmbito de uma política” (p. 389)

Para Smith (1994) comunidades políticas são formas institucionalizadas de relações entre grupos de pressão e governo. Implica dizer que existe um espaço formal, “tipo comitê consultivo” cuja estrutura pode favorecer alguns grupos e excluir outros, decidindo-se sobre

opções políticas disponíveis mediante acordos e não por pressão aleatória, como supõe o pluralismo clássico. Apesar de menos comuns, existem redes homogêneas, onde os atores possuem interesses e recursos similares, como nos casos das chamadas redes profissionais, (BURLEY e MATTLI, 1993), as comunidades epistêmicas (HASS, 1992) e as redes baseadas em problemas (SIKKIRT, 1993).

Uma rede homogênea, contudo, pode servir como recurso importante para os atores envolvidos em redes heterogêneas (HÉRITIER, 1996). Constituem-se em fontes importantes de informações e, por aportar recursos diferenciados para estes atores, garante a eles capacidade de interferência diferenciada, ou o que se chama recursos de poder. A ação dos atores seja a partir das oportunidades (lógica adaptativa) ou de seus próprios interesses e preferências (lógica consequencial), num dado contexto, está cercada da noção de poder. Este mecanismo de governança desenvolvido na rede permite determinar, segundo Paulillo (2001) a intensidade da assimetria de poder que se estabelece em uma configuração.

Duas significações de poder estão envolvidas nas configurações: o poder de representação, definido a partir da participação dos atores coletivos nas redes de relações estratégicas estabelecidas e existentes quando um ator possui status de negociador. O status público atribuído pelo Estado é bastante importante neste contexto. Por sua vez, o poder de aglutinação é reconhecido quando um dado ator é capaz de aglutinar parte significativa dos membros potenciais da configuração, apresentando-se como um interlocutor válido nos processos de negociação.

## **O DISPOSITIVO CIAT**

As CIAT's constituem espaços de tomada de decisão no âmbito dos territórios rurais, destinadas a estabelecer pluralidade de participação, concertação de ações e ampliação de acesso a benefícios para os agricultores familiares, apoiados por uma nova concepção de assistência técnica. A presença de novos atores ampliou as redes políticas na intermediação dos interesses dos territórios.

ONG's ligadas ao movimento social e sindical se posicionaram junto à Emater na construção de laços com os ministérios (fonte de recursos) e com os agricultores.

O MDA estabeleceu a ampliação de parceiros como condição do desenvolvimento rural. No Distrito Federal, a título de ilustração, foram destinados mais de 40 milhões<sup>5</sup> em projetos e propostas, através de mais de 100 projetos contratados ou em fase de execução,

---

<sup>5</sup> Nesta quantia, estão contabilizados recursos destinados a infra-estrutura e serviços, assistência técnica, capacitação, elaboração de estudos, planos, etc. Dados extraídos do sistema de gestão de contratos e propostas do MDA.

com 34 parceiros diferentes, sejam eles órgãos do poder público (Distrito Federal, Emater, Secretaria de Agricultura) ou organizações não governamentais<sup>6</sup> (CONTAG, ArcoBR, ANCOSOL). Dentre as ações, destacam-se principalmente aquelas ligadas à capacitação dos agricultores (31% dos recursos) familiares, e à infra-estrutura e serviços (13%).

Analisando as ligações existentes dos diversos parceiros do MDA no Distrito Federal, fica evidente a polaridade estabelecida entre a rede de Ater oficial, representada pela Emater-DF, ASBRAER, SEAGRI-DF, Fundação Rural-DF e o próprio governo do DF e por outro lado, a rede ligada às organizações sociais e sindicais, representadas pela CONTAG, ANCOSOL, UNEFAB, UNICAFES, ARCO BR e DF, IBRADEC e ANAB.

Apesar da ampliação dos atores, ainda é majoritária a presença de técnicos ligados ao rural na CIAT. Representantes oficiais da Emater dos três estados (GO, DF e MG) , secretarias de agricultura (geralmente representada por um agrônomo), ONG's de Ater, associações de funcionários da Emater-DF (que disputam espaço no lado da sociedade civil), além de múltiplos técnicos aposentados, inativos ou outros que representam Embrapa, Universidades ou mesmo setores da agricultura familiar.

As redes originadas da Ater oficial, são direta ou indiretamente ligadas ao Estado, com poder de representação instituído e poder de aglutinação. Estes recursos permitem aos técnicos oficiais a exclusividade na coordenação das ações do território, mesmo que não formalmente instituídos para tanto. Desta forma, reuniões, eventos, capacitações, projetos e decisões de toda natureza, passam pelo aceite destes para sua execução. Constituem desta maneira, conforme a noção de comunidades políticas (HECLO e WIDAVSKY'S, 1974 e SMITH, 1994), um grupo de pressão tipo "comitê consultivo", tanto no âmbito da formulação da política (ministério) como na execução e decisão desta nos colegiados.

Por sua vez, enquanto profissionais ligados quase exclusivamente à agronomia, estes se constituem em redes profissionais (BURLEY e MATTI, 1993), com laços anteriores que permanecem e se manifestam quando necessários. O MDA mesmo que permeado de atores de outras afiliações, recruta boa parte de seus técnicos nas escolas de agronomia e Emater's do país. Estas redes homogêneas (HERITIER, 1996), servem de aporte de insumo para a ação dos técnicos oficiais na construção de um requerimento de exclusividade na dinâmica territorial. A presença de técnicos na arena de negociação conduz inevitavelmente, as decisões políticas para terrenos técnicos, onde estes possuem maiores recursos que os outros participantes.

---

<sup>6</sup> Dada a extensa lista de organizações, optamos por não nominar cada uma das siglas citadas. Ex. CONTAG, ASBRAER, etc.

A elaboração dos projetos quase sempre é realizada pelos técnicos e sua execução exige “conhecimento técnico”. As maiores cifras do TAE, até então, foram gastas em capacitações, atividades que, em sua quase totalidade, são realizadas por técnicos das Ater oficial. O objetivo final, um bem comum, disponível para toda a coletividade, acaba disputando com os meios (projetos, estudos, capacitações) os recursos alocados. Por outro lado, novos atores se constituíram em parceiros do MDA na execução da política de desenvolvimento rural e criaram redes alternativas que por meio dos movimentos sociais e sindicais - sobretudo a CONTAG, estruturam um caminho que compete com a Ater oficial no sentido de mobilizar recursos e promover ações no Território.

Estes caminhos, que quase não se cruzam colocam as redes de Ater oficial e de ONG's em constante disputa de recursos através da mobilização de seus laços e interesses. Para a execução dos projetos, necessitam do agricultor familiar (beneficiário final), que se torna (ou não deixa de ser) insumo aos projetos das organizações. A necessidade de legitimação por qualquer um destes intermediários conduz, no entanto, a um processo de dominação e manipulação dos agricultores, que se manifesta pela relação de poder estabelecida e pela ausência de novas lideranças nos espaços. O processo se consolida como um território de disputas entre atores que, em última análise, legitimam suas posições pela justificativa de atuar em favor do desenvolvimento rural ou da promoção da agricultura familiar.

A construção política decorrente desta ampliação de espaços, ao invés de promover a pluralidade da Ater e a participação ampliada de atores ligados ao desenvolvimento rural criou uma disputa que se reflete nos territórios rurais de maneira negativa hoje. Se por um lado, a ampliação dos espaços a novos atores, como ONG's, movimentos sociais e sindicais possibilita o acesso a mais recursos, por outro lado, em resposta, reforçaram-se as redes sócio-técnicas, principalmente dos agrônomos dominantes nas Emater's e MDA que requerem exclusividade na condução da política territorial junto aos agricultores familiares. O aspecto negativo reside justamente na inibição da participação ou da promoção do empoderamento dos agricultores, ambição inicial da política.

### **Redes de políticas como freio ao processo**

Diante do exposto, as redes se convertem em verdadeiros freios ao processo de territorialização da política de desenvolvimento rural ao impedir que se manifestem os arranjos participativos expandidos. Há, pela desigualdade de recursos que detém os atores, uma relação de dominação e submissão dos agricultores, historicamente constituída e ainda não superada.

Esta situação leva a manutenção da dependência e conseqüentemente, reproduzem-se as mazelas no processo de desenvolvimento e na participação dos agricultores, quase sempre restrita ao limite exigido pelo MDA nos núcleos diretivos e na plenária, caracterizando-se como uma “participação passiva” e controlada, no sentido atribuído por Peruzzo (1998). Nas redes de decisões e escolhas de projetos, estes são excluídos pela “falta de competência técnica” ou pelo não acesso às redes técnicas e aos técnicos do ministério, que não os reconhecem como pares, diferentemente dos agrônomos.

Os técnicos da Ater oficial por sua vez, ocupam os espaços no limite permitido e em alguns casos, utilizam organizações de classe para se travestir de sociedade civil e compor as organizações do colegiado, ampliando sua participação e dominação nos processos de decisão. As redes que se formam, sejam elas de técnicos oficiais ou de ONG’s conduzem os processos para fora da arena oficial de decisão (CIAT) uma vez que pelo enfrentamento, alguns projetos ficam estagnados. Dessa forma, apesar de acessarem mais recursos, informações e aspectos que podem favorecer o território, surgem projetos que não derivam das verdadeiras demandas dos agricultores e se constituem em verdadeiros “alienígenas”. A imposição de projetos se constitui em um freio e faz com que não haja afinidade nem identidade com as demandas apresentadas nos documentos anteriores (planos, estudos e diagnósticos), elaborados por estas mesmas organizações.

Tais projetos muitas vezes, se tornam bens do tipo “clube” (LÉVÊQUE, 1998), uma vez que excluem parcela significativa dos beneficiários. É o caso do mercado de orgânicos criado no DF a partir de um projeto territorial, que hoje é gerido por apenas poucos integrantes e com fortes barreiras a novos entrantes. (LANDEL, AVILA et al., 2009)

Outra consequência é a geração de um sentimento de exclusividade ou, no limite, de competição, já que, quando um dado projeto vem na via ascendente ou descende através de uma ONG, a assistência técnica oficial desconhece, finge não compreender e não procura participar desse projeto. A recíproca é verdadeira e os boicotes são constantemente mobilizados.

## **ALGUMAS CONCLUSÕES**

A ação pública em torno dos projetos territoriais trouxe à tona a polaridade que se expressa na disputa dos agentes intermediários (ONG’s e Ater oficial) de desenvolvimento rural. Notadamente respaldada pelo poder designado pelo Estado, a Ater oficial ainda se mantém dominante no processo, graças às redes do tipo comunidade profissional e política



que os técnicos desta, sobretudo, agrônomos, estabelecem vertical e horizontalmente, permeando a CIAT, o MDA e os órgãos estatais parceiros.

Se a ampliação de espaços de participação, como a CIAT ampliou o acesso a recursos para o desenvolvimento rural, as redes que se formaram dentro destes espaços se constituem em elementos que causam tripla problemática, pelo menos no que se refere:

- 1) à exclusão dos agricultores familiares de parte significativa dos benefícios disputados na política. Grande parte dos recursos, sobretudo financeiros, são apropriados pelas organizações de apoio, sejam elas oficiais ou não governamentais em processos meios; em outros casos, os benefícios se tornam excludentes (bens clubes) e de difícil acesso ao agricultor familiar.
- 2) aos caminhos paralelos, distintos do circuito oficial, que são instituídos para o aporte de recursos aos projetos de desenvolvimento territorial, aos quais os agricultores não tem acesso. Estabelecem-se redes profissionais ou redes políticas que influenciam a natureza dos projetos que, de maneira descendente, são aportados no território, com baixa adesão e identidade.
- 3) aos espaços de participação dos agricultores que não se ampliaram, ao contrário, em alguns casos, sobretudo após a constituição dos Territórios da Cidadania, diminuíram. De maneira geral, a dominação existente por parte das organizações sobre os agricultores permanece e não permite a participação destes em decisões importantes, salvo na legitimação das ações das ONG's e Ater oficial quando os mesmos são indispensáveis.

As constatações aqui apresentadas convergem em relação ao que os teóricos das ciências políticas e da sociologia política apresentam como alternativa para a análise, ou seja, buscar nas teorias do Estado complementos para estes resultados. Neste sentido, vale ressaltar que seria imprudente de nossa parte apontar como conclusivos os resultados sobre o processo político apenas com as análises realizadas neste trabalho. Contudo, mesmo que parciais, temos a certeza de que as mesmas contribuirão para avançar na reflexão sobre a problemática apresentada.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVILA, M. L.; DUARTE, L. M. G.; VALARIÉ, Pierre; MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. P. Jeux de pouvoirs et configurations d acteurs autour des projets territoriaux : le cas Aguas Emendadas - Brésil. In: COLLOQUE SFER - 3EME JOURNEES DE SCIENCES SOCIALES, 2009, Montpellier. **ANAIS...** Montpellier, SUPAGRO, 2009.

AVILA, M. L.; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G.. Governança e ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do território das águas emendadas. In: XLVII

CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49. 2009. Porto Alegre. **ANAIS...** Porto Alegre, UFRGS, 2009.

AVILA, Mario L. Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Universidade de Brasília. Brasília.

AVRITZER, L. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BÖRZEL, T. ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea, **Revista Redes**, 2002 . Disponível em: [www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc). Acesso em 10 fev 2010.

**BRASIL**, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para um desenvolvimento territorial sustentável. MDA-SDT-CONDRAF. Brasília. 2003 p. 35

BURLEY, A. M.; WALTER, M. Europe before the Court: A political Theory of Legal Integration. **International Organization**. v. 47, n. 1, p. 41-77, 1993.

CAWSON, A. **Corporatism and political theory**. New York: Basil Blackwell, 1986.

COSTA, S. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Revista novos estudos**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil : limites e possibilidades. *In* : \_\_\_\_\_. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Who governs?**. New Heaven: Yale Press University, 1964.

ELIAS, N.. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes. 1980. 202p.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **The established and the outsiders**: a sociological inquire into community. Califórnia: F. Cass. 1965. 199 p.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology [S.I.]**, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

GOHN, M. G. Teorias dos movimentos sociais: **Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organisation**. v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. The private government of public money: **community and policy inside British politics**. London: Macmillan, 1974.

HÉRITIER, A.; KNILL, C.; MINGERS, S. Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Redefining of the State: Britain, France, Germany, Berlin, New York: de Gruyter., 1996.

IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, p.139-165, 1996.

KITSCHOLT, H. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. **Internacional Organization**, v. 40, n.1, p. 65-104, 1986.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, Dec. 1999.

LANDEL, P.; AVILA, M. L.; MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. P.. Développement territorial et participation : Analyse du marché biologique de Brasilia - Brésil. *In*:

COLLOQUE SFER - 3EME JOURNEES DE SCIENCES SOCIALES, 2009, Montpellier. ANAIS... Montpellier, SUPAGRO, 2009.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em : <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/SemPenaNemGloriaNovosEstudos.pdf>. Acesso em: 10 jan 2010.

LÉVÊQUE, F. **Economie de la réglementation**. Paris: La Découverte, 1998. 125p.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 43-67, out. 1999. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1751.pdf> . Acesso em: 10 jan 2010.

MARSH, D. & RHODES, R.A.W. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992. 295p.

MASSARDIER, G. **Politiques et action publiques**. Paris: Armand Colin. 2003. 302 p.

MORMONT, M. . Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. *Economie Rurale*, v.236 p.28-36, 1996

MOURA, J. ; SILVA, M.. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, v.16, p. 43-54, ago 2008.

MÜLLER, A. L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: **o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PAULILLIO, L.F. Rede de relações e Poder de negociação: uma análise do caso citrícola Brasileiro. *Revista gestão e produção*, v.8, n.3, p.250-270, dez. 2001

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares**: a participação na construção da cidadania. 3. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

RHODES, R.A.W. **Beyond Westminster and Whitehall**. London: Unwin Hyman, 1988.

ROMANO, J.O.: Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F.C.T.; SANTOS, R.; COSTA, L.F.C. Mundo rural e política: **ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SANTOS, B. S. (org.). Democratizar a democracia: **os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SIKKINK, K. Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. *International Organization* [S.I.], v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993.

SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. *Zona Aberta*. Madrid, n. 67/68, p.137-170, 1994.