

Recebimento: 5/10/2019

Aceite: 12/09/2022

A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS

CONSENSUS BUILDING IN IN THE FORUM FOR PUBLIC POLICY AND COMMUNITY OF THE RURAL TERRITORY VALE DO RIO PARDO – RS

Taciane Lais da Silva¹

Marcos Botton Piccin²

Resumo

O objetivo principal deste artigo é analisar quais são as relações políticas e sociais que se constroem entre os agentes que compõem o Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) e que definem uma determinada conformação e gestão do fórum de comunidade e política pública do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Para a realização desta pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa, baseada em anotações diárias no caderno de campo e análise documental. A análise foi realizada tendo por base a abordagem cognitiva, a qual baseia-se na forma como são pautadas as disputas e negociações relacionadas à produção de referências de políticas públicas, dando o destaque para o local em que elas ocorrem, nos fóruns/arenas. A pesquisa apontou que cada ator social que compõem as instituições possuem trajetórias e valores pessoais que consequentemente orientam suas decisões nos fóruns. Existem nesses espaços relações de poder que são carregadas de significados e valores considerados positivos e negativos, os quais implicam nas tomadas de decisões nos processos de gestão social. A arena estudada ajuda a demarcar o limiar dos acordos firmados, fortalecendo o espaço do fórum de política pública a partir da expansão das capacidades de forças sociais de articular, se organizar, colocar em confronto e estabelecer consensos em propostas para problemas históricos. No nosso entendimento, aí está a chave de potencialidade de transformações que esses espaços oferecem.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Arenas. Negociações. Conflitos.

Abstract

The main goal of this paper is to analyze what are the political and social relations that are built between the agents from the Rural Territory Vale do Rio Pardo (RTVRP) and that define some conformation and management of the forum for public policy and community in Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). To achieve this goal, we used a qualitative methodology, based in daily notes from a field notebook and analysis of documents. We used a cognitive approach in our analysis, that is, it is based on rulings about the negotiations and disputes that are related to the production of references for public policies, highlighting where they occurred, in forums/arenas. Our research shows that each social actor that is part of the institutions have trajectories and personal values that consequently guide their decisions in forums. In these

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC). Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: tacianelaisdasilva@gmail.com

² Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP). Professor da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria – RS, Brasil. E-mail: marcospiccin@gmail.com

areas, there are power relations that carry meaning and values that are considered positive and negative, which affect the decision-making in processes of social management. The arena studied in this paper helps to mark the threshold of the agreements that were signed, strengthening the forum of public policies from the expansion of the capabilities of social forces to articulate, organize, confront, and establish consensus in proposals for historic problems. In our understanding, this is the key to the transformations that these areas offer.

Keywords: Territorial development. Arenas. Negotiations. Conflicts.

Introdução

O objetivo principal deste artigo é analisar quais são as relações políticas e sociais que se constroem entre os agentes que compõem o Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) e que definem uma determinada conformação e gestão do fórum de comunidade e política pública do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). O TRVRP tem uma característica marcante que é sua extensão territorial, o qual é composto por 28 municípios³, por ser extenso, nele também comportam vários atores sociais. O TRVRP é bastante diverso, com várias organizações da sociedade civil e do poder público que dinamizam este espaço. Desde sua homologação em 2013, foram muitos espaços de debate, negociações para definição de projetos, eleições de núcleo diretivo e núcleo técnico do Colegiado de desenvolvimento territorial. Todos esses espaços são muito relevantes, pois colocam em destaque a participação social no planejamento do desenvolvimento do Território.

Neste artigo, o que será analisado serão os tensionamentos em torno da Conferência Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com relação a dois temas: a destinação dos recursos para execução da ATER e a eleição de delegado/a jovem para representar o Território em instância nacional. Sendo assim, destaca-se o protagonismo dos atores sociais do Território durante esse processo de integração a uma política pública e como os mesmos se posicionaram nas negociações nos espaços do fórum. Este artigo analisa como os principais agentes percebem as contradições inerentes a sua formação bastante diversa, sua identidade como Território na política pública e como buscam realizar negociações nos principais fóruns de produção de ideias. A noção de fórum foi escolhida, porque segundo Fouilleux (2011) o fórum é usado para caracterizar uma comunidade mais ou menos similar de atores intervindo no mesmo campo de atividade.

Mesmo que a política pública dos Territórios Rurais tenha deixado de ser prioridade no atual governo, é importante refletir sobre sua experiência, para dela retirar ensinamentos, principalmente no que diz respeito à gestão social, intersetorialidade das políticas públicas e protagonismo dos atores sociais. A política de territórios se apresenta como uma estratégia para a discussão e a construção do desenvolvimento caracterizado como um processo que articula uma série de políticas, considerado como um espaço que vai além da delimitação geográfica, devendo colocar em evidência a participação social e a intersetorialidade na estruturação, no desempenho e na proposição de políticas públicas (MDA, 2015).

A política agrícola para a agricultura familiar foi acrescida pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que passou a trabalhar especificamente com o desenvolvimento territorial. Ela foi criada no ano de 2003, por meio do PRONAT e implementada através da criação dos Territórios Rurais em praticamente todas as regiões do país, com o objetivo de promover o protagonismo dos atores sociais para a governança do desenvolvimento de seus Territórios e também potencializar os impactos e os resultados obtidos através da política territorial (DELGADO; LEITE, 2015). Em todo o país o programa vinha tomando amplitude; no Rio Grande do Sul, por exemplo, atingiu o total de 18 Territórios Rurais. Em torno de 400 municípios gaúchos estavam incluídos nos Territórios, o que significava mais de 80% do Território do estado (MDA, 2016).

3 São eles: Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz e Victor Graeff.

Os arranjos decorrentes dessa política enfrentaram, entretanto, alguns desafios para sua efetividade e implementação. Tendo em vista, que a implementação de um Território está relacionada à cultura, à economia e às relações sociais e ambientais, além do atendimento da demanda dos atores sociais envolvidos na construção deste espaço, o que é condição necessária ao protagonismo social e para a continuação dos processos de desenvolvimento. Para tanto, é fundamental que se estabeleça estratégias para atingir estes objetivos, isso porque os Territórios são espaços com vida, história, estratégias de cooperação e também de conflito. Esses espaços dinâmicos vivenciam e comportam instituições locais, redes de atores, plataformas coletivas, jogos de interesse e de ideias que se estabelecem em arena onde quaisquer intervenções, mesmo as de caráter desenvolvimentista, precisam ser negociadas e possivelmente transformadas e executadas de maneira a se moldarem a esse contexto interno. Uma das principais características a serem levadas em conta na formação de um território é sua identidade e coesão territorial, essa questão que promoverá o sentimento de pertencimento e de co-construção desse espaço.

Esse debate não está só em pauta na área das políticas públicas, mas nos mais diversos campos da ciência interdisciplinar. Alguns estudos mais recentes se dedicaram a entender processos vinculados à própria formulação e implementação da política pública dos territórios rurais e sua evolução nos processos de gestão da política, como é o caso de Fornazier e Perafán (2018). Outros se debruçaram sobre questões inerentes a coesão territorial e o quanto a política conseguiu contribuir de fato para o desenvolvimento rural, como a pesquisa dos autores Oliveira *et al* (2018). Assuntos como a institucionalização do desenvolvimento territorial rural e sua importância para o êxito do combate a pobreza rural, também estão em pauta, como trazem os autores Guimarães e Santos (2018).

Nas pesquisas que envolvem o campo internacional destacam-se as discussões sobre os distritos industriais, da experiência italiana, e sua contribuição para a discussão do desenvolvimento territorial, discutida por autores como Lima e Neto (2019). Na União Europeia, discute-se sobre o sistema de governança multinível como novo paradigma e o território como fator de racionalidade das políticas públicas, como indicam Dias e Seixas (2017). Esses autores fazem uma análise dos modelos regionais de governança da sustentabilidade que decorreram da elaboração das primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDTs).

Todos esses estudos contribuem de forma muito significativa para compreender as dinâmicas dos territórios rurais enquanto políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. No entanto, poucas pesquisas fazem uma interpretação mais detalhada de quais são as relações políticas e sociais que se constroem entre os agentes que compõem o território, que definem uma determinada conformação e gestão do fórum de comunidade e política pública do PRONAT.

Partimos do ponto de vista dos atores sobre o que é conceitualizado como política. Sendo assim, utilizou-se da metodologia qualitativa, baseada em anotações diárias no caderno de campo, análise documental, e também como método de análise a abordagem cognitiva, a qual tem como principal método a concepção construída por Bruno Jobert e Ève Fouilleux. A abordagem desses autores baseia-se na forma como são pautadas as disputas e negociações relacionadas à produção de referências de políticas públicas, dando o destaque para o local em que elas ocorrem, nos fóruns/arenas, bem como a forma de decodificação que os diferentes atores criam e as representações que mantêm esses referenciais. A utilização desta metodologia durante a pesquisa no TRVRP foi possível devido a autora deste artigo ter integrado a equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) unidade de Santa Cruz do Sul, onde prestou assessoria de inclusão produtiva. Essa imersão junto ao Território, por parte da autora, possibilitou torná-lo objeto de estudo desta pesquisa.

Essa vivência diária, durante o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, junto aos espaços do Fórum do TRVRP foi fundamental para o levantamento e posterior interpretação dos dados, que contou com anotações diárias no caderno de campo. Desta forma, este artigo está subdividido em três seções além desta introdução. Na primeira seção será abordada a caracterização do TRVRP, seguida de uma contextualização sobre o fórum de comunidade de política pública. Posteriormente discute-se a construção das ideias para defesa de interesses e instituições no fórum. Por fim apresenta-se as considerações finais, referentes à temática abordada.

Caracterização do território rural Vale do Rio Pardo

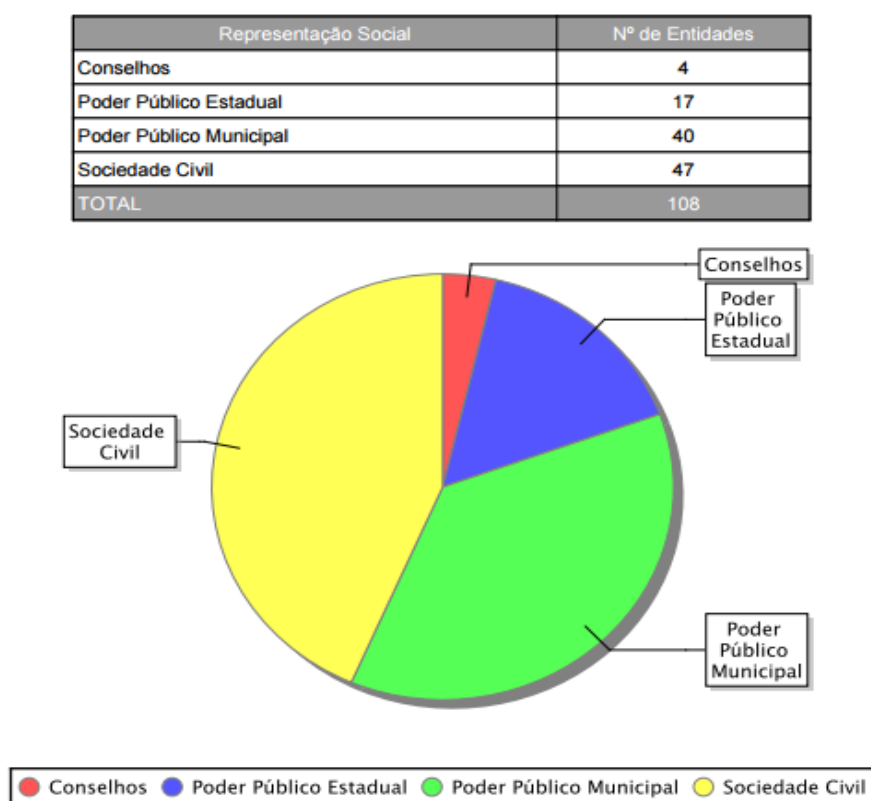
Para a formação do TRVRP, reuniram-se em novembro de 2011 lideranças de onze municípios da região do Vale do Rio Pardo, sendo estes Encruzilhada do Sul, Pantano Grande, Rio Pardo, Passo do Sobrado, Vale Verde, Mato Leitão, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol e Candelária, incluindo 23 representantes da sociedade civil e 16 do poder público. O objetivo era formalizar o Pré-Território do Vale do Rio Pardo como forma de pressionar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a criação do Território Rural, incluindo-o ao PRONAT (SCHMITZ, 2014).

Porém, somente em janeiro de 2013 o MDA reconheceu o Vale do Rio Pardo como Território Rural, estabelecendo-o com uma delimitação geográfica diferente daquela reivindicada anteriormente. O MDA juntou duas macrorregiões distintas, a região Sul do Território, referente ao Vale do Rio Pardo propriamente dito, e a região Norte, referente à região do Alto da Serra do Botucaraí. Nessa configuração o município de Encruzilhada do Sul foi excluído. A delimitação definida pelo Ministério desmobilizou parte do trabalho de articulação, de organização e de captação de dados da região, ocasionando um forte desinteresse entre os representantes das diversas entidades em dar continuidade ao trabalho, em vista do entendimento de que não existiam inter-relações nem identidade suficientes entre as organizações de ambas as regiões para compor um único Território (SCHMITZ, 2014). Além do mais, na região Norte os atores sociais já se articulavam enquanto Território, pois se reconheciam enquanto Território do Pinhão e Erva-mate.

Neste contexto, o Território Vale do Rio Pardo se apresentou como um laboratório fértil para diversos olhares investigativos. A região Sul do TRVRP é fortemente marcada pela presença da agricultura familiar e produção de alimentos; sua base produtiva é o tabaco, consolidando-a como maior complexo fumageiro do país (ETGES, 2001). Já na região Norte a cultura agrícola predominante é a soja, mesmo junto à agricultura familiar.

Conforme argumentam Muller e Surel (2002), uma política pública pode ser executada em um meio social de diferentes interpretações de mundo, mas no seu decorrer, paulatinamente, uma visão de mundo vai se instituindo, vai sendo aceita e depois reconhecida como hegemônica pela maioria dos atores sociais do fórum. Assim, a abordagem cognitiva do protagonismo social territorial centra o foco da análise nas inter-relações de ideias, interesses e instituições. Essa abordagem permite entender as mudanças processuais que ocorrem no Território, além de ajudar a interpretar um conjunto de relações e interpretações dos próprios autores a respeito do que se negocia nos fóruns de discussões.

O centro da análise está em observar as expressões de ideias e interesses dos atores, e também, as relações de formulação de propostas para fundamentação e viabilidade das estratégias de construção de coesão com outros atores. Em conformidade com o autor Pierre Muller (2004, p.59) com relação às políticas públicas, afirmando que as mesmas “devem ser analisadas como os processos mediante os quais são elaboradas as representações de uma sociedade para entender e agir sobre a realidade tal como é percebida”, nos instigamos a entender como acontece o processo que se convencionou chamar de concertação social da Política Territorial no caso específico do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Vale do Rio Pardo (CODETER VRP). Para isso, centrou-se a análise nos atores e nas instituições, pois os interesses e as instituições existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida (FOUILLEUX, 2011).

Figura 01: Representação total dos atores sociais que compõem o CODETER VRP

Na figura 01 estão representados todos os integrantes do CODETER no TRVRP, subdividido em quatro categorias, as quais são: conselhos, e nessa então inclusos APL e COREDEs; poder público estadual, esta abrange os escritórios da EMATER e Universidade Estadual em suas diferentes sedes; poder público municipal, essa inclui as prefeituras e secretarias municipais; sociedade civil, a qual abrange as cooperativas, associações, movimentos sociais e ONGs. Todas estas instituições são respectivamente representadas por atores sociais dentro do fórum de comunidade de política pública do TRVRP. Porém, existem atores que protagonizam as discussões e tensionamentos nas arenas do fórum, e acabam se destacando como lideranças perante os demais atores.

Hoje, o referido Território é composto por 28 municípios, soma uma população de 429.236 habitantes, apresenta área total de 12.790,21 km² e possui duas subdivisões com realidades bem distintas com relação à produção, economia, cultura e por isso demonstra ter pouca coesão territorial. No entanto, se organizam dentro de um mesmo espaço geográfico que possui as mesmas instâncias de governança, como núcleo diretivo, câmaras temáticas e comitês setoriais.

O fórum de comunidade de política pública

A construção desta análise apoia-se no conceito de fóruns, conforme definido por Fouilleux (2011), que os compreende como espaços compostos por regras e dinâmicas específicas, abrangendo a produção de ideias, interesses, representações e valores que nem sempre são parecidos. A autora ainda afirma que os fóruns são espaços de argumentação em volta de uma política pública onde são lançadas ferramentas de análise e/ou de avaliação das representações das mesmas. A análise de políticas públicas é recente no Brasil, principalmente no que se refere ao modelo de análise que coloca em sua centralidade os atores sociais que buscam a concertação social da política pública.

Consideram-se as ideias que são produzidas em vários fóruns especializados, como é o caso dos vários espaços de debate existentes no TRVRP. Para Fouilleux (2011) existem dois tipos de fóruns definidos formalmente, alguns orientados para produção de ideias e outros para institucionalização de tais ideias, no qual é *concebida a política pública*. Nas políticas setorializadas existem vários fóruns de produção de ideias, alguns científicos com pessoas do meio acadêmico, outros profissionais setoriais, com pessoas usuárias da política, como por exemplo, a política

agrícola. Ou ainda podem existir fóruns isolados e especializados, como o fórum ambiental, o qual pode impulsionar questões ambientais para serem tratadas na discussão da política setorial, como podem ser consideradas as câmaras temáticas e comitês setoriais do TRVRP, as quais trazem diferentes questões para serem tratadas no debate do Território. O fórum eleitoral ou *fórum político* é o produtor de discurso com foco na base das ideias, elaboradas de forma endógena ou trazidas de outros fóruns, e para realizar este processo usa-se a argumentação como ferramenta para aumentar o poder de influência.

Cada fórum é negociado por debates e controvérsias, motivadas por referenciais cognitivos, os quais vem de vertentes diferentes dependendo do fórum, pois cada um destes tem suas regras e motivações. Em cada um desses fóruns existe competição entre atores com a finalidade de definir o principal referencial cognitivo, o qual, segundo Callon (1986), pode ser analisado como um processo de tradução. De acordo com o autor a tradução conduz para designar um referencial cognitivo de uma liderança, que ao final do processo será reconhecido como tal pela maioria dos atores do fórum. Geralmente quando isso acontece os demais atores ficam menos visíveis.

No TRVR, aqui considerado um fórum de comunidade de política pública com diversos atores representando suas respectivas instituições também possui várias implicações da existência de uma matriz cognitiva e normativa, e também é alimentada junto a eles uma consciência coletiva, no qual é produzido uma identidade específica (MULLER, SUREL, 2002).

Para que este fórum fosse construído, desde 2011 os atores sociais do Vale do Rio Pardo começaram a se mobilizar para o reconhecimento da região enquanto Território. Inicialmente a motivação surge por parte de um integrante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), o qual tinha observado essa articulação em outras regionais da própria empresa. Este ator já se articulava em outros fóruns da região do Vale do Rio Pardo, nos quais era consolidado como uma liderança. Pode-se afirmar que o mesmo usufruiu deste poder simbólico para impulsionar outros atores a se mobilizarem enquanto entidades para constituição de um fórum específico para discutir desenvolvimento rural sustentável, pautar políticas públicas e angariar recursos para agricultura familiar. É importante mencionar que o referido ator representante da EMATER também participava de outro fórum que existe na região Sul do TRVRP, uma institucionalidade de governança regional, referente a uma política a nível estadual que são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES).

Devido a essa divulgação do PRONAT por parte do representante da EMATER, alguns atores da região perceberam a necessidade de um fórum regional que pudesse se debruçar especialmente sobre as questões relacionadas ao meio rural. Os principais atores que fizeram essa mobilização inicial foram: Escola Família Agrícola (EFA), entidade esta que trabalha com a formação de jovens rurais em nível médio e técnico, utilizando entre outras a metodologia da alternância; Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), que busca potencializar as demandas relacionadas a região e sua dinâmica agrícola; Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção de Alimentos (APL), política estadual criada para atender as demandas locais das agroindústrias familiares do Vale do Rio Pardo; cooperativa de crédito SICREDI; Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG/STR); Emater e alguns gestores municipais. As demandas e pautas mais hegemônicas da época eram a diversificação da produção do tabaco, a agroecologia e facilitar o processo de comercialização das agroindústrias familiares.

Segundo Muller e Surel (2002), logo que se analisa a elaboração de um programa ou uma política pública, observa-se que cada grupo, seja associações, cooperativas, sindicatos, etc, instauram uma relação *leadership* no setor, relacionada diretamente a mobilização e/ou criação de uma matriz cognitiva e normativa particular. Dito de outra forma, é a construção do poder simbólico em um processo pelo qual um ator consegue legitimar sua visão de mundo. Uma relação no sentido de lógica de poder pela qual o ator constrói e toma a liderança do setor, legitimando sua hegemonia. A construção da matriz cognitiva não é um simples discurso, mas um processo de construção com correlações de forças, interações de dinâmicas que se consolidam paulatinamente em um dado setor. O que alimenta concomitantemente um processo de *tomada de poder*, ou seja, se estrutura um espaço de correlações de forças.

Nesse sentido, a construção do Território caracteriza esse espaço, onde surgem várias lideranças, as quais protagonizam diferentes processos e tensionamentos de correlações de forças distintas. Dessa forma, na seção seguinte serão apresentadas as negociações entre os atores sociais para construir consensos e chegarem a uma configuração comum dentro do fórum de política pública.

A construção das ideias para defesa de interesses e instituições

Nesta seção será apresentado um dos momentos críticos que se configuraram como arena no Território, no qual a análise será direcionada a um dos principais tensionamentos protagonizados pelos atores: a conferência de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Numa perspectiva de um Território protagonizado pelos atores sociais, iremos analisar como se constroem suas ideias, como defendem seus interesses e/ou de suas instituições e os tensionamentos que daí surgem.

O TRVRP, caracterizado aqui como um fórum de comunidade de política pública e concertação social, é continuamente desafiado a incorporar os três “is”, de ideias, interesses e instituições para resolução de seus principais tensionamentos e construção do referencial de política pública. Conforme Fouilleux (2000), existe um “referencial central”, o qual diz respeito a um agregado de ideias e representações específicas que dominam um determinado fórum. Nesse espaço são definidos os objetivos e adequam-se os debates para garantir uma estabilidade relativa nas mudanças, deixando os atores identificarem-se para que dentro do fórum possam definir prioridades e firmar compromissos, porém, esse processo nem sempre é consensual. Esses tensionamentos trazidos para reflexão equivalem aos “momentos críticos” de uma determinada situação em que são desestabilizadas as ideias institucionalizadas. Por isso, ressalta-se que a controvérsia existente no fórum de produção de ideias apenas ameaça a estabilidade do referencial central, quando questionado sobre o referencial dominante.

Para Niederle e Grisa (2013), no fórum de comunidades de política pública existe uma alternância na fase de estabilidade e contextos críticos, criando dois modelos de dinâmicas: a) uma configuração de fórum quando a controvérsia é colocada em latência e existe a produção rotineira da política pública, com alterações marginais e incrementais que não questionam a economia geral do compromisso; b) uma configuração de arena quando o compromisso é colocado em xeque e as controvérsias são expostas - contexto crítico do fórum. A estabilidade só é retomada quando existe criação ou renovação de um compromisso. Nesse sentido, o que caracteriza o fim da crise é o surgimento de uma situação nova de estabilidade que seja satisfatória na visão de divisão de recursos e de legitimidade daqueles atores em razão das relações de forças existentes.

Dessa forma, dentro dos espaços de produção de ideias no fórum do TRVRP foram identificados alguns momentos críticos, tensionamentos que se destacaram e caracterizaram de fato arenas de disputas entre os atores. A seguir segue a análise da arena que se configurou em torno Conferência Territorial de ATER, a qual constituiu-se num dos momentos mais críticos de embate de ideias e construção de consensos deste fórum.

Para analisar a negociação desses tensionamentos conectadas às dinâmicas do TRVRP nos balizamos em Niederle e Grisa (2013), que ajudam a formular e interpretar as seguintes questões: como os atores sociais interagem no fórum da política territorial? Quais ideias são prevaletentes no interior desse fórum? Quais atores comandam os processos de tradução existentes no TRVRP? Quais compromissos são formados entre os atores? Quais ideias são institucionalizadas e tornam-se instrumentos de política territorial? Por que essas ideias tiveram êxito e outras foram excluídas? Dessa forma, podemos analisar quais são as relações que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de produção de ideias.

Arena da Conferência Territorial de ATER

Dos vários espaços organizados pelo CODETER do TRVRP a Conferência Territorial de ATER foi o mais polêmico e com muitos momentos críticos. Estava em questão o modelo de ATER que se queria para o Território e as propostas ali construídas, de acordo com o que esperavam os agentes, seriam balizadoras para a construção de políticas públicas nos próximos anos. Essa Conferência acontece de quatro em quatro anos, sendo esta a primeira em nível territorial e preparatória para a 2ª Conferência Nacional de ATER. Nesse espaço estavam implícitas as disputas de modelos e ideologias dos atores sociais e suas instituições.

A Conferência Territorial de ATER contou com o envolvimento e participação do Território da Cidadania Centro Serra (TCCS), os dois Territórios somaram um total de 545 participantes, sendo 425 do TRVRP e 120 do TCCS. Entre os participantes estavam agricultores/as, povos e comunidades tradicionais (PCT), técnicos de ATER, prefeituras municipais, sindicatos, a EMATER prestadora de ATER, cooperativas, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Escolas Família Agrícola (EFAs). Todos esses seguimentos compuseram uma Comissão Organizadora Territorial (COT) e contaram com a articulação e apoio dos NEDETs dos dois Territórios.

A COT desde o início de sua articulação já tinha um grande desafio: pensar uma metodologia eficiente para conseguir garantir uma boa discussão e boas propostas. A estratégia foi dividir em grupos de debates, cada grupo com um mediador que já era membro da comissão organizadora e um relator, o qual tinha como tarefa inserir todas as propostas discutidas em grupo em uma planilha de *Excel* criada pela comissão nacional. Além disso, cada grupo precisava se limitar a escolher apenas cinco propostas prioritárias, pois a Conferência em nível territorial tinha um limite de trinta propostas distribuídas em três eixos principais e três eixos transversais. Segundo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) essa Conferência Territorial foi uma das maiores do país (MDA, 2015).

Os tensionamentos entre os atores sociais já iniciaram no momento de definição dos mediadores nos grupos, pois algumas instituições estavam ficando sobrecarregadas e outras com medo de assumir compromissos. Como expressava a representante da Emater: *isso não é justo, nós disponibilizar nossos técnicos pra colaborar e os outros se basear em nós e tirar o corpo fora*. Ou seja, a EMATER estaria sobrecarregada com tantas tarefas assumidas, sobretudo, porque, segundo esse ponto de vista, as demais organizações não queriam disponibilizar nomes para coordenar as comissões. Mas com isso eles também percebiam que teriam muito mais força para garantir suas propostas, baseadas nas suas visões de mundo e também para defender sua instituição: *temos que garantir recursos pra Emater, nas propostas temos que garantir que seja mencionado a ATER oficial*, declarou um outro dirigente dessa instituição. Observando os argumentos utilizados pelos atores da Emater é possível perceber que havia uma orientação vinda de instâncias superiores da instituição, pois sempre fora reforçada a necessidade de enfatizar o termo ATER oficial.

Mesmo com a predominância da Emater na mediação dos grupos, outros atores representando as demais instituições, como o caso do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA/COOPERFUMOS), EFAs, Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STRs) Norte e Sul e prefeituras também contribuíram no processo. Além disso, é importante ressaltar que a Conferência aconteceu no meio rural, na comunidade de Linha Palanque em Venâncio Aires/RS, a qual se responsabilizou por todo apoio em infraestrutura e alimentação, o que somente foi possível por intermédio dos atores da Emater que prestam ATER para a comunidade. As referidas instituições mobilizaram seu público alvo para participar da Conferência e a maioria dos participantes eram famílias de agricultores/as que participam de chamadas públicas executadas pela Emater e a MPA/COOPERFUMOS.

Após a elaboração das propostas em grupo, todos/as foram para o almoço preparado com alimentação produzida em sua maior parte pelos agricultores/as da própria comunidade. Pela parte da tarde ocorreu a grande plenária final, momento crítico em que os dois Territórios debateram juntos, e que se deu o processo de construção de ideias para o aprimoramento da política de ATER. Além disso, alguns grupos não conseguiram diminuir o número de propostas prioritárias e isso precisou ser definido em plenária.

Sendo assim, para cada proposta colocada em apreciação pelos mediadores os atores necessitavam se manifestar, caracterizando uma necessidade intensa de negociações. Os atores protagonistas desse processo e que realizaram a tradução, caracterizados aqui como porta-vozes de construção de alianças (FOUILLEUX, 2003), foram principalmente as prestadoras de ATER, Emater e MPA/COOPERFUMOS. No entanto, em um dado momento da discussão das propostas, as EFAs se uniram junto ao MPA/COOPERFUMOS, isso porque a Emater mobilizou e levou um maior número de agricultores das chamadas públicas do que o MPA/COOPERFUMOS, o que lhe dava vantagem no momento de aprovação ou não das propostas.

Esse momento crítico, assim denominado por Fouilleux (2000), ocorre quando o debate fica visível ao grande público, mesmo que não seja facilmente compreensível de que modo se expuseram as principais divergências entre os debatedores. No caso estudado, quando o primeiro grupo apresentou as propostas do primeiro eixo, qual seja:

Financiar a ATER, em nível nacional a fim de garantir a continuidade dos recursos e gratuidade no atendimento aos agricultores, direcionado recursos federais, estaduais e municipais *as instituições oficiais de ATER*, considerando a quantidade de público a ser atendido (TRVRP, 2015).

O ator representante do MPA/COOPERFUMOS pediu a palavra imediatamente: *nós concordamos com toda a proposta, inclusive é para isso que também lutamos, mas não podemos limitar somente as instituições oficiais de ATER, isso exclui todas as outras prestadoras, peço que retirem o termo 'oficial'*. Obtendo apoio da metade da plenária, referente aos agricultores das chamadas públicas que eles executavam e das EFAs.

Antes de ir para aprovação a chefe regional da Emater, que é um cargo político, pediu a palavra e fez um discurso em favor da instituição a qual representa, afirmando que a Emater tem uma história, que está presente em todos os municípios, reafirmando a importância da instituição: *... uma empresa pública consolidada em todo país, mas que está precisando de apoio financeiro, sua situação encontra-se ameaçada, precisamos reafirmar isso... é ou não é minha gente?*. Essa fala animou a metade da plenária, que aplaudiu a representante de pé. Na sequência o ator do MPA/COOPERFUMOS pediu direito de resposta, e foi logo ressaltando que a Emater já recebia recursos da união, inclusive a mesma quantia que as organizações não governamentais, questionando ainda outros incentivos públicos: *... ainda por cima recebem os salários dos funcionários e estrutura pagos pelo estado e ainda recebem contribuições dos municípios isso não é justo...* O mediador colocou em votação e a proposta foi aprovada como colocada inicialmente, para *instituições oficiais de ATER*.

Desse processo em diante se instaurou um clima tenso, de disputas caracterizando uma arena de fato. Tanto que, na quarta proposta do primeiro eixo, foi pleiteada por parte do MPA/COOPERFUMOS e EFAs a inclusão da seguinte proposta:

Destinar recursos para Assistência Técnica Oficial dos Estados, para prestar serviços permanentes e continuados. *E destinar recursos para serviços de ATER específicos para organizações da sociedade civil*. Promover integração dos serviços de ATER prestados no território de abrangência. Fiscalizar e monitorar o serviço de ATER de forma qualitativa com diferentes indicadores de avaliação, pelo contratante (TRVRP, 2015).

Devido às pressões dos atores das EFAs e do MPA/COOPERFUMOS foi incluída na referida proposta a destinação de recursos para serviços de ATER específicos para organizações da sociedade civil. Mas para isso também foi necessário a intervenção de um dos atores representantes das EFAs: *não podemos limitar o acesso a recursos, pois podem ter outras instituições que podem prestar ATER e que até mesmo podem atender um outro segmento específico*.

Concomitantemente a esse momento crítico, estavam ocorrendo às inscrições de delegados/as para etapa estadual da Conferência de ATER e com isso as negociações dos atores para conseguir garantir que suas instituições estivessem bem representadas, afinal havia uma paridade que precisava ser respeitada no momento das eleições. Contudo, cada categoria social conseguiu indicar seus delegados/as dentro das porcentagens de paridades que precisavam ser respeitadas, as quais eram: paridade de gênero, sendo 20% de jovens, 20% de PCTs e 20% do poder público com seus respectivos titulares e suplentes. Na maioria das escolhas dos delegados/as houve consenso, porém, na eleição dos/as delegados/as jovens houve uma disputa, isso porque havia delegados/as e suplentes indicados de um lado pela EFA e MPA/COOPERFUMOS, e de outro pela Emater. Ambos os grupos queriam garantir suas representatividades, como observamos na argumentação do representante da EFA:

nós somos uma das únicas instituições que tem como exclusividade de público alvo os jovens rurais de todo o Território, temos representantes aqui de quase todos os municípios e nosso trabalho é contextualizado com a realidade deles, é muito justo que tenhamos representação. Inclusive muitos de nossos egressos estão inseridos nas demais instituições.

A representante da Emater contrapõe a argumentação: *nós também trabalhamos com a juventude rural e não estamos aqui deslegitimando o trabalho de vocês, mas queremos garantir que*

nosso público jovem também tenha representatividade. Dessa forma, os mediadores do processo tomaram o comando e abriram para votação em plenária, já que não havia consenso. Na votação os atores também estavam divididos e foi necessário contar voto a voto, e com a diferença mínima de dois votos a representante jovem da Emater foi eleita delegada e o representante jovem da EFA ficou como delegado suplente.

As negociações de consensos dos atores foram intensas durante todo o processo de tradução na arena de debate. Contudo, o protagonismo social dos representantes é o reflexo dos interesses institucionais dos mesmos e isso foi observado na forma com que os atores construíram suas ideias. A constituição desses espaços públicos, em que esses atores enfrentam ideias e valores com perspectivas de formar novos compromissos, define uma nova institucionalidade que regula as formas que surgem de relações públicas (NIEDERLE, GRISA, 2013).

Espaços como esses enriquecem a qualidade da formulação das políticas públicas, garantindo um processo mais justo com a participação da base social. Além disso, fortalece e incentiva o público alvo a se organizar e se envolver no processo de execução, bem como, contribuir na gestão social da implementação da política pública. Assim, garante uma melhor aplicabilidade dos recursos públicos e favorece a participação social de minorias que historicamente não participavam de fóruns de discussão e de decisões importantes que atingem diretamente os meios sociais onde vivem.

Considerações finais

Cabe aqui resgatar que em 2003 foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, o qual deu lugar ao PRONAT que foi implementado pela SDT do MDA, para gestão dos Territórios Rurais. A SDT atuava nos Territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. Assim, os Territórios revelavam-se como um espaço intermediário entre municípios e estados permitindo a participação da sociedade civil e poder público nas deliberações sobre o desenvolvimento rural.

O PRONAT era coordenado pela SDT, a qual era ligada ao extinto MDA. A estrutura institucional que coordenava o PRONAT se dava em escala nacional pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF); em escala estadual pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e na escala territorial pelos CODETERs. No entanto, o atual contexto político brasileiro está caracterizado por profundas mudanças, desde o golpe parlamentar que aconteceu em 2016, que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A partir de então as políticas de desenvolvimento territorial de abrangência nacional deixaram de ser prioridade, passando a ser esvaziadas por meio da redução e do corte de recursos. Neste contexto, assistiu-se ao fechamento do MDA, o qual era responsável pela política de desenvolvimento territorial e demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

Apesar dos avanços obtidos em 20 anos de implementação da dimensão territorial para superar a setorialização das políticas públicas, é evidente a fragilidade das transformações logradas. O rápido desmonte das institucionalidades que davam base à estratégia de desenvolvimento territorial rural no país evidenciam isso. No final do mandato do ex-presidente Michel Temer a pasta do desenvolvimento territorial pertencia à Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, abrigada na Casa Civil do Governo Federal. No atual governo de Jair Bolsonaro ainda é uma incógnita a situação da política de desenvolvimento territorial, apenas se tem uma sinalização, mas ainda bastante nebulosa, com a integração de políticas de desenvolvimento regional por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Diante do exposto, e da incerteza com relação à continuidade do PRONAT, fica uma experiência de gestão social e de participação da sociedade civil juntamente com o poder público que nos deixa vários aprendizados ensinamentos. Um desses aprendizados é com relação à construção e gestão da própria política pública, pois ao envolver o público alvo da política gera um engajamento, comprometimento e pertencimento muito maior, o que certamente contribui para qualificar a política pública. Um exemplo disso foi a votação da Conferência Multiterritorial de ater, a qual teve disputas, mas que a instituição que estava mais engajada e que disponibilizava no momento de mais recursos humanos, no caso a EMATER, conseguiu obter maioria e eleger propostas importantes para garantir a qualidade de seu trabalho, inclusive em momentos futuros. O protagonismo social dos representantes é o reflexo dos interesses institucionais dos mesmos e isso foi observado na forma com que os atores construíram suas ideias.

O fórum foi sendo construído e estabelecendo estratégias com base nas trajetórias e iniciativas desenvolvidas pelos atores que participavam do fórum de comunidade de política pública do TRVRP. A gestão social demonstra uma nova forma de pensar o desenvolvimento territorial, provocando uma nova maneira de divisão de representações e poder. Portanto, pode se afirmar que a implementação de políticas públicas com dimensão territorial tem alcançado avanços importantes com relação ao exercício da democracia e da cidadania, o que de fato é necessário para o desenvolvimento de áreas rurais, como é o caso do TRVRP.

As relações de poder fazem parte da constituição das instituições do poder público, como também das organizações da sociedade civil. As relações de poder são carregadas de significados e valores positivos e negativos, tendo em vista que a valoração dessa ação condiciona a determinada situação e contextos, principalmente quando essas relações estiverem relacionadas às tomadas de decisões nos processos de gestão social. O poder é considerado um elemento importante, no sentido de dar viabilidade a alterações positivas no processo de desenvolvimento, e negativas quando restringe a possibilidade de ampliar ações que possam fortalecer o processo de gestão social. Sendo assim, quanto mais os atores estiverem engajados, mais vigorosamente atuarão no controle social das políticas públicas, o qual vai desde o planejamento do desenvolvimento que se acredita ser o ideal e justo para uma maior quantidade de população alcançada no Território.

Assim, as negociações entre os atores sociais no Território para conseguir resoluções que consigam dar conta das demandas socioeconômicas e espaciais apontam a relevância da dimensão territorial para configurar oportunidades de mudança nas formas de apropriação e uso do Território. Dessa forma, a arena estudada ajuda a demarcar o limiar dos acordos firmados, fortalecendo o espaço do fórum de política pública a partir da expansão das capacidades de forças territoriais de articular, se organizar, colocar que em confronto e estabelecer consensos em propostas para problemas históricos. No nosso entendimento, aí está a chave de potencialidade de transformações que esses espaços oferecem.

Referências

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, n. 36, p. 169-208, 1986.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DIAS, R; SEIXAS, P. Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais, Angra do Heroísmo, Portugal*, 2º quadrimestre, nº 48, p 5-21, 2018. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER48/RPER48.pdf>> Acesso em: 28 jun. 2019.

ETGES, Virginia. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté - SP, v. 14, n. 5, p. 17-30, set-dez/2018. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4087/715>> Acesso em: 10 jul. 2019.

FOUILLEUX, Ève. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

_____. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <https://agritrop-prod.cirad.fr/562389/1/document_562389.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

GUMARÃES, A.; SANTOS, G. Território e institucionalização de políticas públicas: por uma regulação federal dos territórios rurais no Maranhão. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté - SP, V. 15, N. 2, Edição Especial, P. 56-65, mar/2019. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4448>> Acesso em: 11 jun. 2019.

LIMA, E.; NETO, C. Análise do desenvolvimento territorial: a contribuição da experiência italiana. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 51-61, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1518-70122019000100051&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 01 jul. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT. *Relatório de Balanço Programa NEDET*. Brasília, 2015.

_____. Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html#>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. Rio Grande do Sul homologa 11 novos territórios rurais. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/riograndedosulhomologa11novosterrit%C3%B3rios-rurais#sthash.xqcuWwhy.dpuf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. Conferências de Ater mobilizam 22 mil pessoas. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/confer%C3%A2ncias-de-ater-mobilizam-22-mil-pessoas>.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2004.

NIEDERLE, P.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 23, jan/abr. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2013v12n23p97/24732>>. Acesso em: 20 out. 2016.

OLIVEIRA, O; MACIEL, R; SILVA, J; FILHO, P. Programa território da cidadania: políticas públicas para desenvolvimento rural em rondônia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté – SP, v. 14, n. 2, p. 347-370, jan/2018 (ed. especial). Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3597>> Acesso em 12 jun. 2019.

SCHMITZ, José Antônio Kroeff. *Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo*. Projeto apresentado à Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Santa Cruz do Sul. 2014. 48p. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Projeto-N%C3%BAcleo-Extens%C3%A3o-Desenvolvimento-Territorial-do-Vale-do-Rio-Pardo-RS-2014.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

TERRITÓRIO VALE DO RIO PARDO. *Relatório 1º Conferência Multiterritorial de ATER*. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/sobre-o-territoriovrp/>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. ATA 03/2015. Disponível em: <http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/04/Ata_assembleia_TVRP_15_10_2015.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.