



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS –  
CEPPAC**

# **A Disseminação de Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Argentina**

**João Paulo Ghesti**

Dissertação de Mestrado

**Brasília, janeiro de 2014**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS –  
CEPPAC**

Dissertação de Mestrado  
Desenvolvimento, Globalização e Regionalização

# **A Disseminação de Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Argentina**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC – UnB).

Orientador: Moisés Villamil Balestro.

**João Paulo Ghesti**

**Brasília, janeiro de 2014**

Ghesti, João Paulo

**A DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL NA AMÉRICA LATINA: um estudo comparado  
entre Brasil e Argentina.**

Brasília, 2014

155 p.: il

Dissertação de Mestrado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília. Brasília.

1. Desenvolvimento Territorial Rural. 2. *Policy Transfer*. 3. *Lesson-drawing*. 4. Instituições. 5. América Latina. I. Universidade de Brasília. CEPPAC.

II. Título

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

**A DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL NA AMÉRICA LATINA: um estudo  
comparado entre Brasil e Argentina**

João Paulo Ghesti

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração em Estudos Comparados.

Aprovada por:

---

Moisés Villamil Balestro, Doutor (Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/UnB)  
(Orientador)

---

Camilo Negri, Doutor (Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/UnB)  
(Examinador Interno)

---

Eric Pierre Sabourin, Doutor (Centre de Cooperation Internationale em Recherche)  
(Examinador Externo)

---

Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion, Doutor (Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/UnB)  
Suplente

Brasília-DF, 14 de fevereiro de 2014

## AGRADECIMENTOS

---

Em primeiro lugar, e acima de tudo, agradeço a Deus, a Quem devo tudo o que sou hoje; ao Senhor Jesus por todo o bem que tive nesta vida; e ao Espírito Santo pela orientação dada à minha existência.

Agradeço a minha família (minha mãe e irmãs Maria Luiza e Mariana), que tem acompanhado toda minha trajetória de vida até este momento.

Agradeço a CAPES pela bolsa de estudos, que viabilizou a realização deste trabalho, e ao Projeto da Célula de Acompanhamento do Desenvolvimento Territorial e das Ações do Programa Territórios da Cidadania no Território Das Águas Emendadas (DF/GO/MG), igualmente importante para a concretização deste trabalho.

Agradeço ao Professor Moisés, que vem me acompanhando desde a graduação, ao longo de duas iniciações científicas, e ao Professor Flávio Botelho, pela acolhida juntamente ao pessoal do Neagri e pelo apoio e suporte recebido através da Célula de Acompanhamento do Território Das Águas Emendadas.

Agradeço ao Professor Eric Sabourin por servir de inspiração a este trabalho através de sua apresentação no seminário realizado pela Célula de Acompanhamento do Território Das Águas Emendadas e pelo entusiasmo que me proporcionou com sua participação na banca de defesa do projeto de mestrado; igualmente, agradeço a Mireya Perafán pela inestimável contribuição a este trabalho.

Da parte dos nossos vizinhos argentinos, agradeço ao INTA pela acolhida amigável e cortês, em especial da parte de Diego Ramilo e Constanza Rozenblum; agradeço também a Frédéric Goulet.

Por fim, da parte do CEPPAC, onde tive a oportunidade de melhorar consideravelmente como profissional e como pessoa, agradeço ao Professor Camilo pelo crédito inicial dado a meu projeto de mestrado; agradeço também aos colegas do mestrado e do doutorado pela convivência estimulante e enriquecedora.

## RESUMO

---

O objetivo principal deste trabalho é entender elementos do processo de disseminação de políticas públicas com enfoque territorial rural num contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina. A questão que norteia este trabalho é “como o contexto institucional influencia a transferência de políticas públicas de desenvolvimento rural territorial?” Partindo do suposto de que Brasil e Argentina emularam elementos do Programa europeu LEADER na formulação de seu projeto político de abordagem territorial, este trabalho procura tecer uma discussão interdisciplinar entre os pressupostos teóricos do novo institucionalismo e o arcabouço conceitual do *policy transfer* de Dolowitz e Marsh, que trata do movimento internacional de ideias e práticas, utilizando conceitos como difusão de políticas e *lesson-drawing*. Assim, procura-se analisar comparativamente como as experiências brasileira e argentina podem potencializar a difusão das políticas de desenvolvimento rural territorial. A análise dos dados ocorre em três partes: na primeira parte, realiza-se uma análise em abstrato do modelo LEADER, a partir do arcabouço conceitual do *lesson-drawing* a respeito das restrições ao processo de transferência política. À luz do conceito de *fungibilidade* proposto por Rose (1993), este trabalho identifica um tipo especial de fungibilidade: o *espraiamento* internacional de lições, isto é, a disseminação de uma lição altamente generalizável a qualquer contexto institucional e, também, racionalmente atraente e justificável, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo. São analisadas duas premissas básicas deste conceito nos casos concretos de Brasil e Argentina: a fungibilidade abstrata de instituições, na segunda parte, e a desejabilidade política, na terceira parte. Por fim, este trabalho em seu conjunto apresenta um esboço de um possível padrão latino-americano de difusão de políticas para o desenvolvimento rural territorial: o *espraiamento* internacional de lições, um misto de *lesson-drawing* com isomorfismo institucional. *Lesson-drawing*, porque, a partir da constatação de uma insatisfação, os agentes políticos procuram proativamente por lições vantajosas em termos de legitimidade; e isomorfismo, porque este processo de procura por lições parece motivado não por eficiência ou eficácia, mas pela necessidade de acomodações imediatas aos fracassos legados pelos modelos de desenvolvimento rural precedentes.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial rural, *policy transfer*, *lesson-drawing*, instituições, América Latina

## ABSTRACT

---

The main objective of this thesis is to understand the elements of the process of dissemination of public policies with territorial rural approach in a Latin American context by analyzing the cases of Brazil and Argentina. The research question is “how the institutional context influences the transfer of public policies with territorial approach to rural development?” Stemming from the notion that Brazil and Argentina emulated elements of the European LEADER Programme in formulating their territorial approach policies, this study seeks to carry out an interdisciplinary discussion between the theoretical assumptions of new institutionalism and the conceptual framework of policy transfer from Dolowitz and Marsh, dealing with the international movement of ideas and practices, using concepts such as policy diffusion and lesson-drawing. Thus, it is done a comparative analysis of how the Brazilian and Argentinean experiences can trigger off the diffusion of territorial approach policies in rural development. The analysis of the data is divided into three parts: the first part analyzes the model LEADER, starting from the conceptual framework of the lesson-drawing and moving on to the constraints from policy transfer. In the light of the concept of fungibility proposed by Rose (1993), a special type of fungibility is identified: the international diffusion of lessons, that is, the dissemination of a highly generalizable lesson to any institutional context. This lesson is also rationally attractive and justifiable, but is hardly efficient or effective in relation to the transfer of its contents. Two basic premises of this concept are scrutinized in the concrete cases of Brazil and Argentina: the abstract fungibility of institutions and the political desirability. Finally, the thesis, as a whole, provides an outline of a possible Latin American diffusion pattern of territorial policies for rural development: international diffusion of lessons, a mix of lesson-drawing with institutional isomorphism. Lesson-drawing due to politicians proactive search for advantageous lessons in terms of legitimacy; and isomorphism due to the fact this search for lessons seems to be motivated not by efficiency or effectiveness, but for the need for immediate accommodation to the legacy failures of previous models of rural development.

**Key words:** rural territorial development, policy transfer, lesson-drawing, institutions, Latin America

## RESUMEN

---

El objetivo principal de este trabajo es entender los elementos del proceso de diseminación de las políticas públicas con enfoque territorial rural en el contexto de América Latina circunscrito a Brasil y Argentina. La cuestión orientadora de este estudio es “¿cómo el contexto institucional influye en la transferencia de las políticas públicas de desarrollo rural territorial?”. Partiendo de la noción de que Brasil y Argentina emularon elementos del Programa europeo LEADER en la formulación de sus políticas con enfoque territorial, este trabajo intenta tejer un debate interdisciplinario entre los supuestos teóricos del nuevo institucionalismo y el marco conceptual de lo *policy transfer* de Dolowitz y Marsh, que trata de la circulación internacional de ideas y prácticas, utilizando conceptos como difusión de las políticas e *lesson-drawing*. Por lo tanto, se analiza mediante la comparación cómo las experiencias de Brasil y Argentina pueden potenciar la difusión de las políticas de desarrollo rural territorial. El análisis de datos se produce en tres partes: en la primera parte, se analiza el modelo LEADER en abstracto, desde el marco conceptual de lo *lesson-drawing* en respecto de las restricciones al proceso de la transferencia de políticas. A la luz del concepto de fungibilidad propuesto por Rose (1993), este trabajo identifica un tipo especial de fungibilidad: la difusión internacional de lecciones, es decir, la propagación de una lección altamente generalizable a cualquier contexto institucional y también racionalmente atractiva y justificable, pero difícilmente eficiente y eficaz en relación con el traslado de su contenido. En las partes subsiguientes de este trabajo, se analizan las dos premisas básicas de este concepto en los casos concretos de Brasil y Argentina: la fungibilidad abstracta de las instituciones y la deseabilidad política. Finalmente, este trabajo en su conjunto presenta un esbozo de un posible padrón latinoamericano de difusión de las políticas para el desarrollo rural territorial: la difusión internacional de lecciones, una mezcla de *lesson-drawing* con isomorfismo institucional. *Lesson-drawing* cuando los políticos buscan proactivamente lecciones ventajosas en términos de legitimidad; e isomorfismo cuando ese proceso de buscar lecciones no parece motivado por la eficiencia o efectividad, pero por la necesidad de una acomodación inmediata de las fallas legadas de los modelos de desarrollo rural anteriores.

**Palabras-clave:** desarrollo territorial rural, *policy transfer*, *lesson-drawing*, instituciones, América Latina

## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1: Relação entre os conceitos concernentes à difusão de políticas.....	39
Figura 2: <i>Continuum</i> entre <i>lesson-drawing</i> e transferência coercitiva.....	42
Figura 3: As sete características principais do Programa LEADER.....	51
Figura 4: Evolução orçamentária das iniciativas LEADER, em milhões de euros.....	74
Figura 5: Espiral de evolução do espraio internacional de lições.....	94
Figura 6: Distribuição de projetos/grupos no programa ProFeder em 2010.....	105
Figura 7: Percentagem das Unidades de Extensão envolvidas com Experiências de Inovação. Agregado nacional argentino.....	106
Figura 8: Percentagem dos tipos de Experiências de Inovação promovidos pelas Unidades de Extensão. Agregado nacional argentino.....	107
Figura 9: Percentagem das ações promovidas pelos ministérios participantes do PTC em 2013.....	110
Figura 10: Participação relativa dos três eixos de ação no PTC.....	112
Figura 11: Evolução do orçamento destinado ao programa ProFeder no período compreendido entre 2003 e 2009.....	114
Figura 12: Evolução do orçamento destinado ao Programa ProFeder no período compreendido entre 2009 e 2011.....	115
Figura 13: Evolução do orçamento destinado ao Programa ProFeder no período compreendido entre 2009 e 2011. Projetos ProFam e Minifundio.....	115
Figura 14: Execução financeiro-orçamentária do PRONAT no período compreendido entre 2003 e 2008 em valores correntes em R\$.....	117
Figura 15: Recursos previstos pelo PTC por tema no período compreendido entre 2008 e 2010 em valores correntes em R\$.....	118
Figura 16: Organograma funcional simplificado da SDT.....	120
Figura 17: <i>Continuum</i> entre <i>lesson-drawing</i> e <i>policy transfer</i> no espraio internacional de lições.....	131
Figura 18: Metodologia proposta pelo INTA para a identificação de territórios pertinentes para ação ou intervenção.....	141

## **LISTA DE QUADROS**

---

Quadro 1: Questões relacionadas ao contexto institucional no <i>policy transfer</i> .....	66
Quadro 2: Elementos de complexidade de uma lição.....	78
Quadro 3: Resumo da aplicação do conceito de fungibilidade ao modelo LEADER.....	95
Quadro 4: Resumo comparativo das principais características do processo de <i>espraiamento</i> da AT enquanto projeto normativo no Brasil e na Argentina.....	144

## **LISTA DE TABELAS**

---

Tabela 1: Evolução da Iniciativa LEADER em termos de financiamento demandado.....	74
Tabela 2: Resumo dos territórios rurais atendidos em 2005, de acordo com os critérios de priorização da SDT/MDA.....	136

## SUMÁRIO

---

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. NOVO INSTITUCIONALISMO E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.1. Novo institucionalismo.....	17
2.1.1.1. As instituições nas ciências sociais.....	17
2.1.1.2. As versões do novo institucionalismo.....	28
2.1.1.3. Institucionalismo sociológico.....	29
2.1.1.4. Institucionalismo da escolha racional.....	30
2.1.1.5. Institucionalismo histórico.....	32
2.2. Difusão de políticas públicas.....	35
2.2.1.1. Difusão, <i>policy transfer</i> e <i>lesson-drawing</i> .....	35
2.2.1.2. A atividade de <i>lesson-drawing</i> .....	39
2.2.1.3. O processo de <i>policy transfer</i> .....	41
3. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL TERRITORIAL E O CONTEXTO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO.....	45
3.1. Políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial.....	45
3.1.1.1. Desenvolvimento rural territorial.....	45
3.1.1.2. As lições difundidas pela OCDE.....	46
3.1.1.3. A iniciativa LEADER da União Europeia.....	49
3.2. Contextualização.....	52
3.2.1.1. O contexto histórico latino-americano.....	52
3.2.1.2. As especificidades das trajetórias latino-americanas: o problema da constituição dos Estados-nação na região.....	55
3.2.1.3. A democracia como um valor em si mesma.....	59
3.2.1.4. Desenvolvimento rural territorial na América Latina.....	61
4. MÉTODO.....	63
5. UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS RURAIS TERRITORIAIS NO BRASIL E NA ARGENTINA.....	68
5.1. A fungibilidade da abordagem LEADER e o espraiamento internacional de lições.....	68
5.1.1. Primeira categoria: a singularidade de um programa.....	68
5.1.2. Segunda categoria: instituições como meios necessários.....	70
5.1.3. Terceira categoria: recursos como restrição.....	73
5.1.4. Quarta categoria: complexidade de um programa.....	77
5.1.5. Quinta categoria: escala de mudanças.....	83
5.1.6. Sexta categoria: impacto da interdependência.....	86
5.1.7. Sétima categoria: valores definindo objetivos.....	89

5.1.8. A fungibilidade da Abordagem LEADER na perspectiva do <i>Lesson-drawing</i> .....	94
5.2. Espreadimento internacional de lições e a fungibilidade abstrata de instituições.....	96
5.3. Espreadimento internacional de lições e a desejabilidade política.....	125
6. CONCLUSÃO.....	145
7. BIBLIOGRAFIA.....	149

## 1. INTRODUÇÃO

---

A partir dos anos 90, na esteira do Programa LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) da União Europeia, tem-se observado a disseminação, especialmente na América Latina, das abordagens territoriais para o desenvolvimento rural. Na atual conjuntura latino-americana, em alguns países da região, como no Brasil e na Argentina, *pari passu* à emergência de uma territorialidade de identidade, originada a partir da reivindicação de diversas instituições representativas dos movimentos sociais que buscavam um tratamento diferenciado para sua categoria, verifica-se uma planificação ou normatização/regulamentação dessa territorialidade emergente, por parte dos formuladores de políticas públicas, claramente inspirada nos moldes europeus de Abordagem Territorial (AT). Assim, nesta conjuntura latino-americana em particular, o desenvolvimento rural territorial apresenta dois momentos: uma territorialidade emergente das condições endógenas ao contexto brasileiro e argentino, e um projeto normativo de territorialidade “inspirado” em fontes europeias.

Apesar de o Programa LEADER ser um programa de assistência financeira regional, os consensos e orientações oriundos desta experiência dão origem a novos projetos normativos de AT que demandam elementos contextuais bastante específicos para sua consolidação como uma instituição bem-sucedida que possa proporcionar um desenvolvimento sustentável através de um processo incremental de aprendizado coletivo no sentido de potencializar as vantagens competitivas latentes em uma região ou localidade rural. Desse modo, a AT não constitui um programa de assistência financeira regional facilmente reproduzível em qualquer contexto indiscriminadamente. Na falta de elementos contextuais específicos, dentre muitos outros, um capital social consolidado e uma cultura associativa e participativa por parte da sociedade civil, a AT se torna um programa inimitável.

Na literatura que trata da circulação e movimentação de políticas, a questão essencial ao processo de transferência de um programa diz respeito ao “encaixe” institucional entre uma política ou programa escolhidos para a transposição e o contexto de acolhimento. Disso decorre a necessidade de um conhecimento suficientemente adequado não só da política ou programa escolhidos, mas também do próprio ambiente

que os receberá, em termos da adequação de seu perfil institucional, legal, político, social e econômico. Para Rose (1993), a tarefa crucial no processo de aprendizado político é a identificação das contingências que afetam a transferência política entre os diferentes contextos. A desejabilidade política precisa ser contrabalanceada pelo possibilitivismo prático. Na concepção de um programa, as variáveis normativas ou políticas precisam estar alinhadas com as variáveis contextuais endógenas, ou seja, com as restrições técnicas e de recursos humanos e econômicos. Para que uma transferência política seja bem-sucedida, é preciso que haja uma sintonia “realista” entre a desejabilidade política e as capacidades e limitações institucionais de uma jurisdição. Na arena internacional, de acordo com Benson (2009), os processos de transferência de políticas vêm recebendo generalizada e contínua atenção na literatura especializada em políticas públicas, embora pouca atenção tenha sido dispensada na teorização sistemática das restrições ao processo de transferência política. Segundo o autor, apesar das contribuições anteriores de Rose (1993), Dolowitz e Marsh (1996) e Stone (1999), a questão está longe de ser plenamente discutida nos debates atuais.

Partindo do suposto de que Brasil e Argentina emularam elementos do Programa europeu LEADER na formulação de seu projeto político de AT, este trabalho procura tecer uma discussão interdisciplinar entre os pressupostos teóricos do novo institucionalismo e o arcabouço conceitual do *policy transfer* (DOLOWITZ e MARSH, 2000), que trata do movimento internacional de ideias e práticas, utilizando conceitos como difusão de políticas e *lesson-drawing* (ROSE, 1993). De acordo com Stone (2001), nesse sentido, o novo institucionalismo oferece “*insights*” para a compreensão da influência das organizações e instituições no processo de transferência de políticas públicas. Nesta perspectiva, o contexto institucional já existente estrutura as decisões posteriores e as políticas adotadas no passado condicionam as futuras. Assim, nos processos de transferência de políticas, as circunstâncias e a realidade de determinados locais, levando-se em consideração sua história, cultura e instituições relevantes, podem dar origem a adaptações diferentes das propostas originais.

Por exemplo, no caso anômalo do Território Das Águas Emendadas (DF/GO/MG) no Brasil, verifica-se que, tanto na dimensão político-administrativa quanto na dimensão cultural, o território não possui características comuns que permitam uma unidade territorial. Outro aspecto está relacionado com o que se poderia

chamar de dependência de trajetória de relações de poder assimétricas e desenraizamento dos grupos sociais que ensejam uma baixa cultura associativa e criam sérios obstáculos à construção de ações coletivas (BALESTRO; BOTELHO; GHESTI, 2012). Dessa forma, partido da experiência de trabalho na Célula de Acompanhamento das Ações do Programa Territórios da Cidadania neste território em particular, nos surgiu a questão que norteia este trabalho: “*como o contexto institucional influencia a transferência de políticas públicas de desenvolvimento rural territorial?*” Até que ponto este tipo de dependência de trajetória se restringe somente a este território? A crescente disseminação desta abordagem na América Latina não possuiria uma dependência de trajetória similar num contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina?

O objetivo geral desta dissertação é investigar qualitativamente alguns aspectos mais significativos do processo de disseminação de políticas públicas com enfoque territorial rural num contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina.

Dentre os objetivos específicos estão:

- a) Analisar como as experiências difundidas pelas organizações internacionais, em especial o modelo LEADER da União Europeia, influenciaram ou foram influenciadas pelo contexto institucional de Brasil e Argentina;
- b) Realçar algumas peculiaridades institucionais da abordagem territorial no contexto de dois países latino-americanos;
- c) Analisar o processo de transferência de políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial no Brasil e Argentina;
- d) Analisar as instituições ou organizações envolvidas na transferência e operacionalização do projeto político de abordagem territorial nos dois países em análise.

A análise dos dados é dividida em três momentos: no primeiro, procede-se a uma análise em abstrato do modelo LEADER, a partir do arcabouço conceitual do *lesson-drawing* a respeito das restrições ao processo de transferência política; por sua vez, no segundo e terceiro momentos, procede-se à aplicação dos achados da parte abstrata aos casos concretos de Brasil e Argentina. À luz do conceito de *fungibilidade* (isto é, mobilidade, adaptabilidade, ou transferibilidade de uma lição) proposto por Rose

(1993), a abordagem LEADER apresenta duas características interessantes: a fungibilidade abstrata de instituições e a fungibilidade de sua desejabilidade política. Os preceitos difundidos por esta abordagem se mostram bastante genéricos e abstratos quanto às instituições, podendo se acomodar a qualquer contexto institucional sem distinção. Da mesma forma, na análise dos casos concretos de Brasil e Argentina, a AT, inspirada no LEADER, se mostra altamente desejável do ponto de vista político. Dessa forma, a AT se mostra altamente fungível quanto à sua forma; sendo, portanto, facilmente generalizável. No entanto, quando se analisa o conteúdo desta abordagem, na perspectiva do *lesson-drawing*, a AT se mostra altamente “*infungível*”. Portanto, isoladamente da consideração das capacidades ou limitações institucionais, a AT é altamente fungível e generalizável. A este tipo especial de *fungibilidade* identificado neste trabalho, chamo de *espraiamento* internacional de lições, ou seja, a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, se tornando menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar. Neste trabalho, o termo *espraiamento* denota a ideia de um movimento de disseminação como uma onda: a propagação de uma lição que apresenta um ímpeto ou força inicial que, no entanto, vai se esvaindo gradativamente com o passar do tempo. Na segunda parte, analisa-se a primeira premissa do conceito de *espraiamento* apresentado por este trabalho: a fungibilidade abstrata de instituições no caso do Brasil e Argentina. Por sua vez, na terceira parte, analisa-se a premissa da desejabilidade política da AT nos dois países em questão. Por fim, o trabalho em seu conjunto apresenta, ainda que de maneira exploratória, o esboço de um possível padrão de disseminação de políticas públicas nas duas jurisdições em apreço.

## 2. NOVO INSTITUCIONALISMO E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

### 2.1. Novo institucionalismo

#### 2.1.1.1. As instituições nas ciências sociais

As instituições sociais são um fenômeno que, de uma forma ou de outra, permeia todas as esferas da vida social. Em relação ao termo “instituição”, dentro e através das disciplinas, há uma ampla gama de significação e interpretação dos tipos de regras e relações definidos pelo termo. Nesse sentido, em seu ensaio sobre a dádiva, Marcel Mauss acreditava ter encontrado na moral da dádiva-troca uma das “rochas humanas” sobre as quais as sociedades eram construídas. A noção de “aliança” apresentada por Mauss perpassa toda a vida social, constituída por um constante dar-e-receber. Nesse sentido, Fligstein (2007) afirma que a vida social gira em torno da obtenção de uma ação coletiva e isso requer que os participantes sejam induzidos a cooperar. Algumas vezes, coerções e sanções são utilizadas para compelir os outros. Entretanto, outras vezes, atores sociais hábeis sabem como proporcionar identidades e quadros culturais para motivar a cooperação. Tal habilidade social se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais (FLIGSTEIN, 2007). De acordo com Ostrom (1990), qualquer grupo que procure administrar um recurso comum deve resolver um conjunto de problemas, a fim de criar instituições para a ação coletiva. Dilemas sociais de múltiplas dimensões devem ser vencidos para que as instituições tenham sucesso ou, até mesmo, possam existir. Entre esses problemas, destaca-se como lidar com os “caronas” (*free-riders*), na resolução dos problemas de compromisso para com uma instituição, organizando a oferta de novas organizações, e, por fim, controlando o cumprimento individual aos compromissos assumidos perante uma instituição por meio de um conjunto de regras (OSTROM, 1990). Dessa forma, nas ciências sociais em seu conjunto, seja em antropologia, sociologia, ciência política ou até mesmo em economia, o termo “instituição” se torna recorrente; tanto que Durkheim define a sociologia como “a ciência das instituições”. Para Durkheim, as instituições como maneira coletiva de agir ou pensar representam uma realidade exterior aos indivíduos. Essa maneira coletiva resultaria da combinação das ações de vários indivíduos, produzindo um produto novo, uma síntese que tem lugar fora de cada indivíduo, cujo efeito seria necessariamente fixar ou instituir certas maneiras de agir e certos julgamentos que existem fora das

consciências individuais. Assim, para Durkheim, uma vez ampliado um pouco seu significado habitual, o termo instituição exprimiria razoavelmente esta maneira de ser muito específica. Com efeito, sem desnaturar o sentido da expressão, poder-se-ia chamar instituição a todo comportamento instituído por uma coletividade.

Nas bases de sua metodologia, Durkheim postula que os fatos sociais devem ser tratados como coisas. Nesta perspectiva, os fatos sociais consistem em toda maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior ou, ainda, que seja geral na extensão de uma dada sociedade, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter. São, portanto, reconhecíveis como coisas reais por causa de sua exterioridade em relação às consciências individuais. Disso, de acordo com Durkheim, resulta que os fatos sociais, assim como os fatos propriamente ditos, ou seja, como as coisas materiais, reclamam, segundo sua forma *sui generis*, do sociólogo uma atitude mental semelhante à dos físicos, químicos ou outros cientistas naturais. Os fatos sociais enquanto coisas representam um mundo desconhecido que se apresenta ao pesquisador a partir do exterior e não do interior. Assim, para que o espírito consiga compreender os fatos sociais, é preciso que saia de si mesmo por meio da observação e da experimentação, pois a inteligência não conseguiria penetrar nas coisas de maneira natural, através da simples análise mental empreendida pelos indivíduos.

Nesse sentido, embora os indivíduos representem o substrato da vida social, a matéria dessa vida não seria passível de explicação por meio de fatores puramente psicológicos, isto é, por estados individuais de consciência. Aqui, Durkheim não exclui terminantemente os fatores psicológicos na análise dos fatos, pois, logo em seguida em sua argumentação, reconhece que as ideias que fazemos das práticas coletivas, do que constituem e de como deveriam ser representam um dos fatores do desenvolvimento dessas práticas. Mas a ênfase que Durkheim dá a “sua sociologia” é outra. Para se compreender a maneira pela qual a sociedade se vê a si mesma e ao mundo que a rodeia, é preciso, segundo Durkheim, considerar a natureza da sociedade e não a dos indivíduos. Assim, pois, quando um sociólogo empreende uma pesquisa sobre uma ordem qualquer de fatos sociais, ele deve se esforçar por considerá-los naquele aspecto em que se apresentam isolados de suas manifestações individuais. Considerando que a vida social é toda feita de representações, sejam individuais ou coletivas, Durkheim, no entanto,

aborda a realidade social sobre o prisma dos hábitos coletivos, ou seja, das regras jurídicas, morais, provérbios populares, fatos de estrutura social, etc. É, por exemplo, através dos sistemas de regras jurídicas, que Durkheim estuda a solidariedade social, suas diversas formas e sua evolução.

Para Durkheim, as representações são realidades que, mantendo com seu substrato relações estreitas, são, todavia, independentes dele em certa medida. Essa independência e exterioridade relativas dos fatos sociais em relação aos indivíduos decorrem da obrigatoriedade com que aqueles se impõem a estes. Dessa forma, a obrigação seria a prova de que essas maneiras de agir e de pensar não são obra do indivíduo, mas emanam de uma potência moral que o ultrapassa. Se as representações coletivas são exteriores às consciências individuais, é porque elas não derivam dos indivíduos tomados isoladamente, mas de seu concurso. Por isso, é o agregado que deveria ser levado em consideração; pois é ele que pensa, sente, vê, ainda que só possa querer, sentir ou agir por intermédio das consciências particulares. Eis também porque o fenômeno social não depende da natureza pessoal dos indivíduos. É que, na fusão da qual ele resulta, todos os traços individuais, sendo divergentes por definição, se neutralizam e se aniquilam mutuamente; subsistindo, somente, as propriedades mais gerais da natureza humana. Com base nisso, portanto, Durkheim sustenta que o único caminho que a ciência pode seguir é o de explicar os fenômenos que se produzem no todo pelas propriedades características do todo; o complexo pelo complexo, e não o complexo pela parte.

Dessa forma, para Durkheim, as instituições sociais representam um papel importante na vida social ao determinarem diretamente o comportamento individual. A partir da sua análise sobre o suicídio, Durkheim conclui que os progressos anormais do suicídio e o mal-estar geral que, à sua época, atingiu as sociedades civilizadas derivam da mesma causa, qual seja, a miséria moral resultante da configuração histórica da vida social, na qual as instituições sociais haviam perdido seu poder moderador sobre os indivíduos. Durkheim havia demonstrado, assim, que as questões que o suicídio suscita são solidárias aos maiores problemas práticos que se colocam perante a sociedade, sendo, por esse motivo, relevantes à sociologia. Através da estatística do suicídio, o número excepcionalmente elevado de suicídios revelaria o estado de perturbação profunda das sociedades civilizadas; estado este expresso principalmente no tipo de

suicídio anônimo. Assim, Para Durkheim, tornar-se-ia necessária a criação de poderes morais que tivessem sobre a massa dos indivíduos uma influência que esteja além das possibilidades encontradas – já em sua época – no Estado, que não conseguira enquadrar de forma efetiva a todos os indivíduos. Nesse sentido, mais do que aliviar o funcionamento da máquina governamental, por meio da *descentralização territorial*, seria necessário mudar a base moral da sociedade. Para tanto, a única descentralização útil seria a *descentralização profissional*, que provocaria uma maior concentração das forças sociais. Com a constituição das corporações profissionais, a vida social poderia se dividir e ao mesmo tempo se manter unida, desde que cada uma dessas divisões representasse uma função integrada às demais. As corporações profissionais funcionariam como centros da vida comum, provendo aos indivíduos os laços que os uniriam e os organizariam.

Em outra perspectiva sociológica, Max Weber, nas bases de sua metodologia, postula que a sociologia compreensiva significa uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la de forma causal em seu curso e efeitos. A ação social, que representa um conceito fundamental em “sua sociologia”, diz respeito a uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou agentes, se refere ao comportamento de outros, seja este comportamento passado, presente ou esperado como futuro. Nesta perspectiva, as intenções, interações e cooperação de seres humanos interessados e orientados atuam continuamente sobre fatos e contextos na sociedade e na história, podendo influenciá-las ou mesmo formá-las. Da mesma forma, o desenvolvimento das circunstâncias e os contextos da realidade social-histórica determinariam o mundo ideal e as intenções de seres humanos ativos, uma vez que estes, em virtude da experiência social, por conhecerem as circunstâncias e os contextos, orientar-se-iam por eles. Weber se ocupa das ações com sentido, isto é, compreensíveis, e não dos comportamentos simplesmente reativos, quer dizer, aqueles não relacionados a um sentido visado pelo agente; conquanto muitos comportamentos sociologicamente relevantes, tais como a ação puramente tradicional, situar-se-iam na fronteira entre as duas esferas. Para Weber, toda interpretação, assim como toda ciência em geral, pretende alcançar evidência, que é atingida por meio da revivência mediante a imaginação intuitiva, o que, entretanto, não necessariamente implica uma interpretação causal válida. Em si, esta interpretação, que, segundo o caso, pode ser exclusivamente intelectual ou até mesmo ser aceita como dada, nada mais é do que uma hipótese causal

de evidência particular. Nesse sentido, no entanto, os tipos sociológicos dos acontecimentos reais constituem unicamente as construções racionais de ações que sejam compreensíveis pela adequação quanto ao sentido, isto é, pela conexão de sentido imputada a um comportamento, seja pelo próprio autor ou pelo observador, que possa ser observada na realidade pelo menos com alguma aproximação – ou probabilidade. Assim, para Weber, somente as regularidades estatísticas que correspondem a um sentido visado compreensivelmente a uma ação social podem ser qualificadas como “fatos” ou “regras sociológicas”; muito embora, processos e regularidades incompreensíveis não sejam menos importantes na vida social. Destarte, na sociologia weberiana, o objeto a ser investigado é precisamente a conexão de sentido das ações. Para a interpretação compreensiva das ações pela sociologia, “instituições” (ou melhor, *formações sociais*, na formulação de Weber) como o Estado, ou outras como fundações etc., são desenvolvimentos e concatenações de ações específicas de pessoas individuais, sendo somente estas as portadoras compreensíveis de ações orientadas por um sentido. Para Weber e para “sua sociologia”, não existe uma personalidade coletiva “em ação”. Assim, quando se fala do Estado, da Nação, da família, da corporação militar ou de outras formações semelhantes, está-se a referir meramente a determinado curso da ação social de indivíduos. Estas formações sociais, que, para esta perspectiva, fazem parte tanto do pensamento cotidiano quanto do jurídico, são representações de “algo” que existe na mente tanto de juízes e funcionários públicos como de pessoas reais ou do público em geral; e, através dessas representações, os indivíduos orientariam reciprocamente suas ações. Em coerência a sua ênfase predominantemente individualista, Weber acrescenta que a confusão do “método” individualista com “valoração” individualista não passa de um enorme equívoco. A maneira individualista de compreensão, isto é, a compreensão da ação dos indivíduos, de maneira nenhuma se confunde com a opinião pessoal do pesquisador ou observador que, metodicamente, procura investigar os motivos que determinaram ou determinam os membros individuais de uma comunidade a se comportarem de tal maneira que esta (comunidade) pôde se formar e continuar existindo.

Em seu estudo sobre a ética e o “espírito” do capitalismo, Weber se ocupa em tornar um pouco mais nítido o impacto que os motivos religiosos, dentre os inúmeros motivos históricos individuais, tiveram na trama do desenvolvimento da cultura ocidental moderna. Dentre certos conteúdos característicos desta cultura, Weber se foca

naqueles que podem ser atribuídos ao influxo da Reforma (protestantista), pensado como causa histórica. Neste ponto, Weber diverge metodologicamente da ideia de que um fenômeno social pode ser deduzido como algo “necessário em termos de desenvolvimento econômico”, ou seja, que o “espírito capitalista” pôde surgir somente como resultado de determinados influxos da Reforma, ou ainda, que o capitalismo enquanto sistema econômico é um produto dessa Reforma. O esquema explicativo de Weber, ao invés de se apoiar na categoria de necessidade, se baseia na possibilidade objetiva, ideia segundo a qual as ciências sociais não têm condições de explicar completa e exaustivamente um processo histórico (SAINT-PIERRE, 2004). Weber procura apenas averiguar se, e até que ponto, influxos religiosos contribuíram para a cunhagem qualitativa e a expansão quantitativa desse “espírito” mundo afora, e quais são os aspectos concretos da cultura assentada em bases capitalistas que remontam àqueles influxos. Segundo Ringer (2004), a análise causal singular proposta por Weber foi tomada, sem grandes modificações, do fisiologista e estatístico Johannes Von Kries, o qual, por seu turno, recorreu a uma tradição já firmada na filosofia jurídica alemã. Ao lidar com o problema da atribuição de responsabilidade em processos jurídicos civis, diante da necessidade de atribuição de efeitos a causas em circunstâncias particulares, Von Kries havia percebido que a realidade não poderia ser descrita por completo. Como consequência disso, o máximo que poderíamos esperar seria apenas a avaliação da probabilidade de certos resultados à luz de antecedentes conhecidos. Nesse sentido, como temos conhecimento nomológico não apenas de leis causais invariáveis, mas também de conexões causais prováveis; então, podemos recorrer a este último tipo de conhecimento quando nos perguntarmos, em retrospecto, até que ponto vários fatores causativos ou “momentos” contribuíram para o resultado observado. Assim, podemos calcular a importância de um antecedente específico, imaginando-o, contrafactualmente, como ausente ou alterado (RINGER, 2004); o que reside na essência heurística da ideia dos tipos ideais proposta por Weber, para o qual o objetivo específico da historiografia seria a produção de “juízos de imputação causal”. Nesses deveria ficar claramente expressa a “responsabilidade” atribuída aos agentes na produção de um acontecimento. A pergunta a guiar a imputação causal seria: “como teria sido o curso dos acontecimentos se tais decisões não houvessem sido tomadas ou se tivessem sido diferentes?” É sobre esta pergunta que Weber desenvolve seu método da possibilidade objetiva. Ao analisar o exemplo da imputação causal que Meyer (um dos expoentes da

historiografia à época de Weber) fez à batalha de Maratona, como uma das causas que possibilitaram o desenvolvimento da cultura ocidental, Weber chega aos elementos lógicos que possibilitam e dão estrutura à imputação causal (SAINT-PIERRE, 2004); elementos lógicos que podem ser encontrados na análise weberiana sobre o “espírito” do capitalismo.

Em outras áreas das ciências sociais, autores como Crawford e Ostrom (1995), cuidando da pergunta: *o que é uma instituição?*, classificam três abordagens utilizadas para responder a essa pergunta; todas oferecendo explicações institucionais para as regularidades observadas nos padrões de comportamento humano. Em todos os três casos, restrições e oportunidades podem ser articuladas como homologações institucionais; cada abordagem, entretanto, focando em um tipo diferente de restrição ou oportunidade. A primeira abordagem é “instituições-como-equilíbrio”. Uma instituição, nesta perspectiva, não passa de um padrão regular de comportamento sustentado pelas expectativas mútuas quanto às ações que outros irão tomar: “a instituição é apenas um equilíbrio”. Aqui, o foco está na estabilidade proporcionada pelo padrão regular de comportamento. Por outro lado, as abordagens de “instituições-como-normas” e “instituições-como-regras” focam em restrições linguísticas (fala, escrita, ou prescrições e conselhos tacitamente entendidos). A primeira abriga a suposição de que muitos padrões de interação observados se baseiam em percepções compartilhadas quanto ao tipo de comportamento apropriado ou inapropriado em situações particulares. Na última abordagem, os padrões de interação são baseados no entendimento comum de que as ações inconsistentes com aquelas prescritas ou requeridas poderão receber sanção ou se tornar ineficazes se os atores com autoridade para impor penalidades forem informados sobre sua ocorrência. Segundo as autoras, as três abordagens não são mutuamente excludentes. Por isso, usam o termo “homologações institucionais” abrangendo todos os três conceitos. Dessa forma, para as autoras, instituições são regularidades estáveis da ação humana em situações estruturadas por regras, normas e estratégias compartilhadas, bem como pelo mundo físico. As regras, normas e estratégias compartilhadas são constituídas e reconstituídas pela interação humana em situações recorrentes.

De acordo com Cohen (1999), para Giddens, em sua teoria da estruturação, o conceito de instituições sociais refere-se especificamente às práticas rotinizadas que são executadas ou reconhecidas pela maioria dos membros de uma coletividade. A

explicação de Giddens dá ênfase na contextualidade reflexiva como elemento integral dos encontros sociais. Os agentes podem constituir o contexto significativo e o conteúdo da conduta social de um modo institucionalizado e os aspectos físicos dos cenários sociais desempenham um papel proeminente na reprodução das atividades institucionais. O conceito de localidade na teoria da estruturação junta os procedimentos perceptuais e conversacionais (significado e conteúdo) às circunstâncias materiais da conduta social (aspectos físicos). Já o termo estruturação refere-se à reprodução de relações sociais através do tempo e do espaço como transacionadas na dualidade da estrutura. Na dualidade da estrutura, Giddens trata as regras referentes às regularidades de conduta e os recursos como propriedades estruturais das coletividades sociais. O entrelaçamento de regras e recursos na conduta institucionalizada resulta nas “estratégias de controle”: os modos pelos quais os agentes aplicam seu conhecimento a respeito da manipulação dos recursos a que têm acesso para reproduzir a sua autonomia estratégica quanto às ações dos outros. Segundo a teoria da estruturação, a rotinização da vida social não é inevitável, pois não são as práticas sociais que se reproduzem, mas, sim, os agentes sociais, que detêm a capacidade de agir de um modo diferente do que o fazem. Nesta perspectiva, não há nenhuma garantia de que os agentes irão reproduzir regularidades de conduta do mesmo modo que o fizeram no passado. Assim, para Giddens, o conceito de reprodução social não é explicativo; toda reprodução, para este autor, é contingente e histórica (COHEN, 1999).

Para Fligstein (2007), as instituições ajudam a definir quem ocupa qual posição nas relações sociais e orientam a interação, proporcionando aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros. À ideia de institucionalização, o autor acrescenta as ideias de “campos” ou “arenas de ação” e de “atores socialmente hábeis”; assim, na medida em que, nas arenas de ação, existem atores que procuram construir instituições para orientar suas interações de forma que suas identidades e interesses coletivos possam evoluir, nesta perspectiva, a vida social gira em torno da obtenção de uma ação coletiva e isso requer que os participantes dessa ação sejam induzidos a cooperar. Algumas vezes, coerções e sanções são utilizadas para compelir os outros. Entretanto, em outras, os atores socialmente hábeis conseguem proporcionar identidades e quadros culturais para motivar os outros a cooperar. Dessa forma, a habilidade de motivar os outros se torna uma habilidade social que se mostra crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais.

Em economia, mais precisamente na nova economia institucional, North (1991) denomina as instituições como os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem em constrangimentos informais, tais como tabus, costumes ou tradições, etc., e em regras formais, tais como lei, direitos de propriedade, etc.. Através da história, para o autor, instituições têm sido criadas para dar ordem e diminuir a incerteza nas interações. Em conjunto com as restrições normais à economia, elas definem o domínio de escolhas, determinando os custos de transação e produção, e, por conseguinte, a rentabilidade e viabilidade dos empreendimentos econômicos. Dessa forma, as instituições proporcionam o incentivo de estruturação de uma economia, e, à medida que essa estrutura evolui, elas moldam a direção de uma economia rumo ao crescimento, estagnação ou declínio. Como resposta à questão relativa ao que faz com que a interação humana precise ser intermediada pelas instituições, o autor (NORTH, 1991) recorre à teoria dos jogos para introduzir conceitos normalmente relacionados à teoria da escolha racional. Dessa forma, indivíduos que buscam maximizar seus ganhos irão perceber que “vale a pena” cooperar com outros jogadores quando o jogo é repetido, quando eles possuem informações completas sobre o desempenho dos outros jogadores no passado, e quando há um número reduzido de jogadores. Nesta perspectiva, em um contexto de indivíduos maximizadores e assimetria de informações, os custos de transação são um determinante crítico do desempenho econômico, e, por sua vez, as instituições e a efetividade do *enforcement* determinam os custos de transação.

No que diz respeito à ação coletiva, Olson (1965) teoriza que, em grupos com grande quantidade de membros, os indivíduos racionais que buscam a realização de seu auto-interesse precisam de um incentivo positivo ou sanção negativa disponibilizados pelos arranjos institucionais para que possam contribuir na obtenção de um bem coletivo; ao passo que, em grupos de tamanho reduzido, o bem coletivo, por si só, pode ser um incentivo suficiente para que os indivíduos colaborem. Antes de Olson, em outra perspectiva, mas de maneira análoga, Thomas Hobbes (1651), em o *Leviatã*, ao tratar da organização do “corpo” político, compara as penas e recompensas aos nervos e tendões que movem os membros e as juntas de um Estado. Assim, a sociedade política seria um artifício humano para a proteção da propriedade individual da própria pessoa e dos próprios bens e para a manutenção das relações ordeiras de troca; sem a coerção social (tomada no sentido de Hobbes), ou seja, o poder exercido pelo Estado pela força, a lei

se tornaria letra morta e ter-se-ia novamente o “estado de natureza”, caracterizado pela “guerra de todos contra todos”. Novamente, sob uma perspectiva diferente, a filosofia hobbesiana traz um exemplo, também, à assertiva de Durkheim de que as instituições, ao mesmo tempo que nos constroem, nos proporcionam vantagens em seu funcionamento. Ao abrir-se mão do direito de liberdade sobre todas as coisas, incluindo a liberdade de usurpação sobre os bens dos outros, o homem deixa de ser “o lobo do homem”, e tem-se, assim, o surgimento da propriedade particular. Após esta breve digressão, voltando a Olson (1965), o autor acrescenta, ainda, que muitos incentivos não-econômicos, tais como prestígio, respeito, amizade ou outras pressões sociais, desempenham um papel importante na motivação à cooperação; especialmente no caso de pequenos grupos no interior dos quais a interação se dá face a face.

Nesse sentido, Granovetter (1985) sustenta que, mais do que dispositivos institucionais ou os de moralidade generalizada, as relações sociais são os principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica. Sua abordagem do imbricamento (*embeddedness*) para o problema da confiança e da ordem na vida econômica se define entre a abordagem supersocializada da moralidade generalizada e a abordagem subsocializada dos dispositivos institucionais impessoais, sustentando que cada situação será determinada pelos detalhes da sua estrutura social. Dessa forma, a maior parte dos comportamentos (em especial, o econômico) está profundamente imersa em redes de relações interpessoais. Para o autor, nas relações de negócios, o dilema do prisioneiro costuma ser eliminado pela força das relações pessoais. Segundo o mesmo autor, as concepções subsocializadas não admitem que as relações pessoais concretas possam ser, independentemente dos arranjos institucionais, elementos desencorajadores da má-fé; para esta vertente, os arranjos institucionais inteligentes são meios de evitar a má-fé, não produzindo, contudo, confiança, mas, em vez disso, representando um substituto funcional para ela (GRANOVETTER, 1985). Nesse sentido Ostrom (1990, *apud* SABOURIN, 2011) mostra que o funcionamento da ação coletiva não segue as hipóteses habituais da economia clássica, criticando, assim, os modelos ditos de primeira geração da Teoria da Escolha Racional. Para a autora, os atores em situação real fazem opções melhores em termos de ganhos coletivos, em parte devido à importância do “face a face” ou interconhecimento. Segundo Sabourin (2011), a partir de 1997, Ostrom propõe a construção de “modelos de segunda geração” baseados em mecanismos de elaboração de normas, regras e processos de aprendizagem, com

particular atenção à reciprocidade, confiança e reputação como noções chave no coração da ação coletiva.

Em ciência política, March e Olsen (2005) propõem que, nas sociedades modernas, o governo (*polity*) se configura em várias instituições formalmente organizadas que definem o contexto no qual as políticas (*politics*) e estruturas de governança ganham vida. Por vários séculos, o mais importante cenário considerado pela ciência política era o Estado territorial, com atenção às instituições políticas concretas, tais quais, legislatura, executivo, burocracia, judiciário e o sistema eleitoral. Conforme argumentam os autores, a ordem na vida política é criada por meio de uma coleção de instituições que se encaixam mais ou menos em um sistema coerente. Nesta vertente, as instituições são estruturadas de acordo com diferentes princípios. Os vários escopos e modos de institucionalização afetariam o que motiva as coletividades e o que elas são capazes de realizar. As instituições possuem estruturas de significado, *embedded* em identidade e pertencimento, que dão significado ao comportamento e explicam, justificam e legitimam os códigos de conduta. Há, por outro lado, também, estruturas de recursos que capacitam à ação. As instituições empoderam e restringem atores diferentemente e os fazem mais ou menos capazes de atuar segundo a prescrição de regras de adequação. Os atores políticos organizam a si mesmos e atuam em conformidade com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, antecipadas e aceitas. Dessa forma, por meio dessas regras e práticas, as instituições políticas: definem os direitos e obrigações básicos; moldam ou regulam como vantagens, encargos e oportunidades de um padrão de vida são alocados em sociedade; e criam autoridade para estabelecer questões e resolver problemas.

Por fim, de acordo com Putnam (1996), para certos teóricos, as instituições políticas representam basicamente “as regras do jogo”, as normas que regem a tomada de decisões coletiva, o palco onde os conflitos se manifestam e (às vezes) se resolvem. Nesta perspectiva apontada pelo autor, a qual toma como modelo o Congresso norte-americano, ter êxito significa capacitar os atores a resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível. Por outro lado, para o autor (PUTNAM, 1996), embora tal consideração seja pertinente, ela não esgota o papel das instituições na vida política. Dessa forma, em sua concepção, instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Espera-se que o governo faça as coisas e não apenas as

decida. As instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio. Os partidos políticos e outros grupos articulam interesses, e as autoridades, quando muito, deliberam sobre o que fazer. Então, adota-se uma política, que, por sua vez, tem que ser implementada. Assim, para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível às demandas e eficaz na utilização dos recursos escassos para atender a essas demandas. Em seu estudo sobre desempenho institucional, o autor se baseia num modelo simples de governança: demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação.

### **2.1.1.2. As versões do novo institucionalismo**

De forma análoga ao que se verifica com o termo “instituição” entre as disciplinas das ciências sociais, há uma polissemia em relação ao termo “novo institucionalismo” dentro da ciência política. De acordo com Hall e Taylor (2003), o termo traz consigo grande confusão no que concerne ao seu sentido preciso; todavia, quando se admite que o termo não constitui uma corrente de pensamento unificada, a confusão desaparece. Assim, há pelo menos três versões do novo institucionalismo: o sociológico, o da escolha racional e o histórico. Segundo March e Olsen (1984), o novo institucionalismo (*lato sensu*) pode ser apresentado ou discutido como uma perspectiva epistemológica de grande importância para o entendimento das ciências sociais ou, no caso da ciência política, pode ser definido em termos de uma pequena coleção de desafios ao pensamento teórico, um pequeno conjunto de ideias relativamente técnicas de interesse aos estudantes de ciência política. Nesse sentido, dentre as várias significações apresentadas por Kuhn em sua *estrutura das revoluções científicas*, pode-se considerar o novo institucionalismo como um paradigma, no sentido de ser “como um ponto de vista epistemológico geral”, ou, no caso da ciência política, como proposto pelos autores supracitados, no sentido de ser “como ‘filosofia’ ou constelação de perguntas”, bem como “fonte de instrumentos conceituais e instrumentais” (MASTERMAN, 1979); muito embora o novo institucionalismo se enquadre também no sentido denotativo do termo paradigma como “matriz disciplinar”.

### **2.1.1.3. Institucionalismo sociológico**

Dentre as correntes que buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, pode-se destacar o institucionalismo sociológico, que sustenta que muitas das formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não são adotados simplesmente porque são mais eficazes; mas, sim, como práticas culturais. Nesta perspectiva, as práticas são incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentam sua eficácia abstrata, mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Assim, os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Eles tentam explicar uma gama de fenômenos que engloba desde as semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais, entre os ministérios da educação através do mundo, até a explicação dos isomorfismos institucionais no Extremo Oriente e da difusão relativamente fácil das técnicas de produção dessa zona através do mundo (HALL e TAYLOR, 2003).

Segundo DiMaggio e Powell (1983), as mudanças estruturais em organizações parecem cada vez menos motivadas por competição e pela necessidade de eficiência. Nesse sentido, para os autores, a burocratização, denominada por Weber como a manifestação do “espírito” racional das organizações, e outras formas de mudança organizacional ocorrem como o resultado de processos que fazem com que as organizações se tornem mais similares, sem necessariamente as tornarem mais eficientes. Nesta perspectiva, as organizações estariam se tornando mais similares com a burocracia sendo a forma organizacional comum. A burocratização e outras formas de homogeneização emergem da “estruturação” (ou “processo de definição institucional”) de campos organizacionais, que, quando altamente estruturados, propiciam um contexto no qual o esforço individual no sentido de lidar racionalmente com a incerteza e restrições, frequentemente, leva, no agregado, à homogeneização em estrutura, cultura e produção. A longo prazo, agentes organizacionais tomando decisões racionais constroem sobre si mesmos um ambiente que restringe sua capacidade de mudança nos anos seguintes. Os primeiros adeptos de inovações organizacionais são comumente motivados pelo desejo de melhorar seu desempenho. À medida que a inovação se

difunde, alcança-se um ponto onde a adoção da prática provê legitimidade mais do que aumento em desempenho. Assim, estratégias que são racionais para uma organização individual podem não o ser quando adotadas por um grande número de organizações. Organizações em um campo organizacional estruturado respondem a um ambiente que consiste em outras organizações respondendo ao ambiente no qual estão inseridas, estruturado por outras respostas organizacionais. Para os autores (DIMAGGIO e POWELL, 1983), o conceito que melhor captura esse processo de homogeneização é o de “isomorfismo”. Dessa forma, isomorfismo é um processo coercitivo que induz um indivíduo em uma população a se assemelhar a outros indivíduos que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. As organizações competem não apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional, bem como por capacidade social e econômica. O isomorfismo coercitivo, que deriva da influência política e do problema da legitimidade, resulta, assim, de pressões formais e informais exercidas em organizações, como, por exemplo, no Estado, por outras organizações dependentes daquelas, como, por exemplo, grupos de pressão, e por expectativas culturais das sociedades em que funcionam. O isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas às incertezas, ocorre quando as tecnologias organizacionais são pouco compreendidas, objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incertezas simbólicas. Quando as organizações enfrentam um problema com causas ambíguas ou soluções incertas, “tomadores de lições” (*problemistic searches*) podem produzir soluções viáveis com pouca despesa. Organizações tendem a se modelar em organizações similares que são percebidas como sendo mais bem sucedidas ou possuindo mais legitimidade. Por fim, o isomorfismo normativo, associado com a profissionalização, possui dois aspectos que representam fontes importantes de isomorfismo: um é a base cognitiva produzida por especialistas universitários na qual repousa a educação formal e a legitimação, e o outro é o crescimento e desenvolvimento de redes profissionais que se estendem a organizações e através das quais novos modelos se difundem rapidamente.

#### **2.1.1.4. Institucionalismo da escolha racional**

Outra corrente de pensamento do novo institucionalismo, o da escolha racional, como é denominado e descrito por Hall e Taylor (2003), surgiu dos estudos comportamentais

realizados no Congresso norte americano. Face ao paradoxo encontrado entre os postulados da escolha racional e os resultados apresentados no Congresso americano, os teóricos da escolha racional se voltaram às instituições. Explicava-se que as instituições do Congresso americano diminuía os custos de transação ligados à conclusão de acordos, permitindo a adoção de leis estáveis. Dessa forma, os teóricos da escolha racional introduziram à ciência política recursos teóricos da “nova economia das organizações”, enfatizando a importância dos direitos de propriedade, rendas e dos custos de transação no desenvolvimento e funcionamento das instituições políticas. Nesta perspectiva, esses teóricos empregam uma série de pressupostos comportamentais: os atores compartilham preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário na maximização da satisfação de suas preferências. A vida política é considerada como uma série de dilemas de ação coletiva, que podem levar a resultados sub-ótimos para uma coletividade; entre os mais conhecidos estão o “dilema do prisioneiro” e a “tragédia dos bens comuns”. Enfatiza-se o papel das interações estratégicas na determinação das situações políticas; as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas ou ao oferecerem informações ou mecanismos que reduzem a incerteza em relação ao comportamento dos outros. Por fim, para essa escola, no tocante à explicação da origem das instituições, a forma de organização de uma empresa se explica pelo modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência. O processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário e a sobrevivência das instituições se deve ao fato de oferecerem mais valor aos atores interessados do que as outras formas concorrentes.

Ingram (1998), ao examinar a influência das organizações na mudança institucional, argumenta que as dinâmicas organizacional e institucional são estreitamente relacionadas e que novas formas organizacionais são uma importante fonte de mudança institucional. Em acréscimo à ideia de North de que o avanço no conhecimento é promovido por regras que encorajem “tentativas, experimentações e inovações”, o autor observa a importância da aplicação dessas regras também às organizações. A explicação da mudança institucional requer o entendimento do efeito das instituições nos interesses e capacidades dos atores, bem como da complexidade das organizações através das quais o comportamento individual se manifesta. Dessa forma, segundo o autor, há a necessidade de uma “*joint venture*” entre economia e sociologia

para o entendimento do problema da mudança institucional. Segundo Nee e Ingram (1998), a especificação dos mecanismos pelos quais as instituições moldam os parâmetros de escolha é importante para o entendimento sociológico adequado da ação econômica. Para os autores, uma instituição consiste em uma rede de normas formais e informais inter-relacionadas que governa os relacionamentos sociais. É pela estruturação das interações sociais que as instituições produzem *performance* aos grupos. Na vida econômica, as instituições são importantes na medida em que reduzem a incerteza nas interações humanas e ajudam a resolver problemas de coordenação, especialmente, nas economias modernas onde trocas complexas e impessoais ocorrem ao longo do tempo e através do espaço.

#### **2.1.1.5. Institucionalismo histórico**

A última corrente de pensamento apresentada por Hall e Taylor (2003), o que não necessariamente exclui a existência de outras possíveis, é a do institucionalismo histórico. Quando vários teóricos dessa escola começaram a voltar-se ao estudo de como as instituições sociais e políticas, a exemplo daquelas associadas à organização do capital e trabalho, podiam estruturar as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas próprias a cada país, eles realizaram muitos trabalhos relativos a comparações transnacionais ou estudos comparados de políticas públicas, geralmente, com ênfase no impacto das instituições políticas nacionais. De acordo com os autores, os institucionalistas históricos definem instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, em cada jurisdição.

Dentre as características próprias a esta escola que a diferenciam entre as outras, pode-se destacar uma concepção particular do desenvolvimento histórico à qual os institucionalistas se vinculam estreitamente. Trata-se de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path-dependent*). Ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, esses teóricos filiam-se à concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local; propriedades essas herdadas do passado. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da

paisagem histórica, ao mesmo tempo que essas mesmas instituições são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”. Desse modo, os institucionalistas históricos tendem a explicar como as instituições produzem esses trajetos, isto é, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Uns enfatizam o modo como as capacidades do Estado e as políticas herdadas existentes estruturam as decisões ulteriores; outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem certas orientações de organização em preferência a outras, adoção de identidades particulares ou desenvolvimento de interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral. Esses teóricos, embora chamem atenção para o papel das instituições, raramente afirmam que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, situam as instituições numa cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias.

De acordo com Pierson e Skocpol (2002), três características importantes marcam o campo do institucionalismo histórico na ciência política contemporânea: agendas substantivas, argumentos temporais e atenção a contextos e configurações. A primeira característica é relativa ao levantamento de grandes e substantivas questões que são de interesse a públicos bastante variados, bem como a colegas acadêmicos. Indaga-se a respeito de resultados historicamente situados de interesse geral, como, por exemplo, um “*puzzle*” sobre a razão de algo importante acontecer, ou não acontecer; ou sobre por que certas estruturas ou padrões ganham forma em algum tempo ou espaço e não em outros. Por exemplo, por que revoluções ocorreram em algum tempo ou espaço, e não em outros? Ou, como um Estado desenvolve seus padrões específicos de organização institucional? O foco é em explicar variações em importantes ou surpreendentes padrões, eventos ou arranjos, em vez de analisar o comportamento humano abstraído do contexto ou de modelar processos muito gerais assumidos como aplicáveis a todos os tempos e lugares. Os problemas que interessam aos institucionalistas históricos surgem quase sempre da percepção de variações do mundo real sem explicação até o momento ou da percepção de que os padrões empíricos contrariam a sabedoria acadêmica ou, também, a popular. A segunda característica desta escola diz respeito à consideração do tempo. Os institucionalistas históricos consideram seriamente a história, como sendo algo mais do que instâncias localizadas no passado.

Realizam-se “investigações situadas historicamente” por meio das quais consideram-se não apenas o passado, mas também “processos através do tempo”; para se entender um resultado interessante ou um conjunto de arranjos, procede-se à análise de processos ao longo de um período extenso de anos. Ainda, teoriza-se sobre as dimensões históricas da causalidade. Desse modo, devido ao número relativamente pequeno de casos em muitos estudos nesta escola que permitem uma análise mais detalhada dos processos, os esforços no sentido de rastrear sistematicamente os processos sociais podem contribuir para o suporte ou contestação dos nexos sociais causais. Por fim, a última característica do institucionalismo histórico, segundo a classificação dos autores supracitados, é a análise das instituições em seu contexto. De acordo com Thelen (*apud* PIERSON e SKOCPOL, 2002), ambos os institucionalismos da escolha racional e histórico presumem que as rotinas organizacionalmente incorporadas desempenham um papel importante na alocação de recursos e estruturação de incentivos, opções e restrições encontradas pelos agentes políticos. Nesse sentido, o novo institucionalismo é de fato uma abordagem amplamente compartilhada na ciência política contemporânea, embora importantes diferenças ainda permaneçam: enquanto os teóricos da escolha racional frequentemente focam em um grupo de regras por vez, os institucionalistas históricos, normalmente, fazem análises em nível meso ou macro que examinam múltiplas instituições em interação; também examinam as instituições tanto sendo influenciadas por, quanto operando em amplos contextos.

## 2.2. Difusão de políticas públicas

### 2.2.1.1. Difusão, *policy transfer* e *lesson-drawing*

Dentre as tendências que começam a despontar mais significativamente no final do século XX e continuam a ganhar força no século seguinte, destaca-se o aumento da globalização, onde o poder dos Estados-nações e a informação vêm se tornando cada vez mais descentralizados, e as barreiras às trocas de ideias, informações e recursos encontram-se em declínio. Ladi (1999), ao associar o processo de globalização com os conceitos de convergência e divergência política, estabelece uma ligação do processo de globalização com a transferência de políticas públicas. Para a autora, a globalização atua como um facilitador do processo de *policy transfer*, porque aumenta as oportunidades e os espaços de circulação de políticas; e, reciprocamente, o processo de *policy transfer* facilita o processo de globalização por meio da criação de estruturas como a União Europeia e através do ativismo das muitas organizações multilaterais de cooperação internacional existentes. Este tipo de transferência, que tem se tornado cada vez mais perceptível devido à globalização, vem sendo impulsionado também por fatores como industrialização, a integração de mercados financeiros e os progressos em comunicação. De acordo com Stone (1999), a transferência de políticas públicas não surgiu necessariamente com a globalização, muito embora esta tenha incrementado sua frequência contemporaneamente. Aprofundando mais o tema, Evans (2009) acrescenta que não há nada de novo sobre o conceito de *policy transfer* e sua aplicação, pois Aristóteles em *Ética a Nicômaco* já falava sobre a racionalidade de engajamento em “*lesson-drawing*” a partir de experiências positivas e negativas no desenvolvimento das grandes Cidades-Estados. Na atualidade, o mundo da política pública tem se tornado cada vez menor com a circulação de informações e “lições” facilitada pela globalização.

Segundo Dolowitz e Marsh (2000), os estudos situados no campo da difusão de políticas se referem a um processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um contexto político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. De acordo com Stone (1999), Dolowitz e Marsh usam o termo *policy transfer* como um arcabouço conceitual que abrange uma ampla

gama de conceitos relacionados. Nesse sentido, este termo comporta a transferência de políticas tanto como uma atividade voluntária, isto é, a importação, por parte de uma elite política de um país, de inovações realizadas em outros lugares, com a esperança de que a transferência seja bem sucedida em um contexto diferente; quanto como uma atividade compulsória, isto é, a situação onde os atores políticos de um determinado país hegemônico, ou organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial, têm um impacto significativo nos assuntos políticos do país importador. A primeira acepção abrange os conceitos de “*lesson-drawing*” (ROSE *apud* STONE, 1999), “*policy band-wagoning*” (IKENBERRY *apud* STONE, 1999), “emulação” e “harmonização” (BENNETT *apud* STONE, 1999) e “*systematically pinching ideas*” (SCHNEIDER e INGRAM *apud* STONE, 1999). Por sua vez, a segunda acepção abrange os conceitos de “penetração” ou “estímulos externos” (IKENBERRY *apud* STONE, 1999), e “transferência coercitiva direta” (DOLOWITZ e MARSH, 1996).

Por outro lado, os conceitos de “convergência política” e “difusão de políticas”, usados no campo de política social, denotam a ideia de que a transferência emerge como uma consequência de forças estruturais em um determinado contexto (STONE, 1999). Grosso modo, *policy transfer* se refere às questões relativas a como e por que a transferência ocorre; quem aprende o que de onde e de quem; o que é tomado como lição; como ocorre a adaptação; como o objeto transferido se encaixa ou não quando transposto a outro lugar; e o que influencia as diferentes partes do processo como um todo, tendo como uma abordagem comum a análise do que facilita a transferência e do que a restringe. Essencialmente, trata-se de uma estratégia desenvolvida em algum lugar que é tomada e aplicada em outro contexto político (BISSELL, LEE e FREEMAN, 2011).

Segundo Bissell, Lee e Freeman (2011), a definição do termo “*policy*” é bastante ampla: não envolve apenas uma política totalmente nova, mas também um item individual da política, ou um programa, plano, estratégia, ferramenta, arranjos institucionais ou administrativos, um modo de trabalho, procedimento, norma ou princípio. Por outro lado, para que ocorra a configuração da palavra adjetivada “*transfer*”, se torna necessário que haja um movimento significativo de algo relacionado a uma política de um lugar para outro, não se tratando apenas de uma difusão geral de

conhecimento entre a humanidade e organizações. Esse movimento precisa ter uma dimensão espacial, e não apenas temporal, ou seja, através do tempo e espaço. Por fim, precisa ser um movimento intencional ou orientado ativamente à mudança política: “*transfer*” envolve tanto processos de transferência forçada, que podem resultar na aplicação de diagramas ou desenhos técnicos que, no fim das contas, acabem falhando por serem inadequados ao novo ambiente; quanto o levantamento voluntário de lições que é, frequentemente, relacionado ao aprendizado ou “*lesson drawing*”. Este pode ser pensado como um processo de aprendizado com duas fases distintas: primeiro o aprendizado sobre a política, isto é, o que faz com que uma prática seja bem sucedida em seu contexto original; e, então, o aprendizado disso, isto é, o que se pode tirar da experiência ocorrida e o que se torna necessário para que essa experiência seja bem sucedida na implementação em outro contexto. Dessa forma, como governos, organizações, pessoas e redes aprendem é uma questão central para os estudos em *policy transfer*; embora grande parte da literatura trate de como governos estão envolvidos nas transferências, é, agora, generalizado o entendimento de que o processo de transferência pode envolver entidades estatais e não-estatais, do mesmo modo que pode ocorrer em múltiplos níveis em um mesmo país, e que redes globais e transnacionais de transferência frequentemente possuem grande participação nesse processo (BISSELL, LEE e FREEMAN, 2011).

A fim de delimitar mais precisamente a ocorrência do processo de *policy transfer*, Bennett (1997, *apud* NEWMARK, 2002; STONE, 1999) propõe as seguintes diretrizes:

1. É possível demonstrar que fatores domésticos não são independentemente responsáveis pela adoção da política;
2. É possível demonstrar que a adoção não é o resultado dos efeitos de forças modernizantes similares, tendo os mesmos, porém separados, efeitos em diferentes Estados;
3. É possível demonstrar que os gestores públicos estão cientes da implementação da política em outros lugares;
4. É possível demonstrar que essa evidência observada em outros países foi utilizada nos debates sobre a política doméstica.

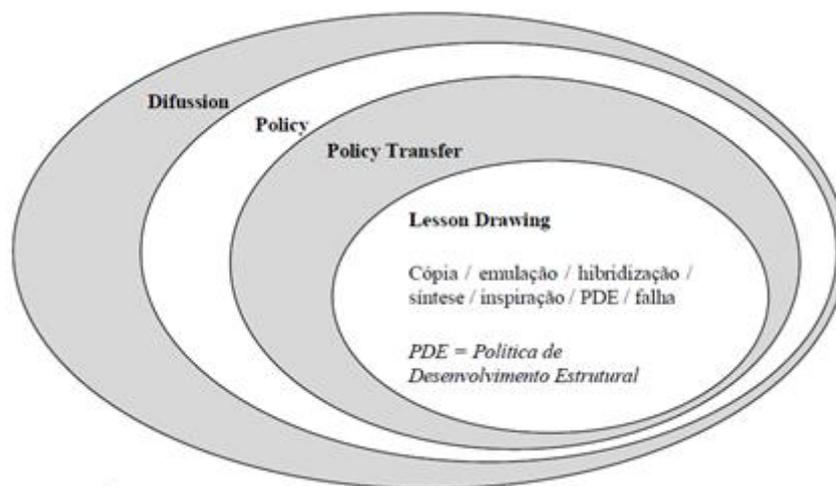
As duas primeiras diretrizes focam nos fatores estruturais que permitem a oportunidade da ocorrência de processos de convergência política mais do que *lesson-drawing*. De acordo com a literatura, não se considera ocorrência de *policy transfer* (mais precisamente *lesson-drawing*) quando fatores estruturais modernizantes e domésticos são responsáveis pela adoção de uma política. Desconsidera-se como *policy transfer*, também, as instâncias onde foram desenvolvidas políticas cujos formuladores não “tomaram” ciência de uma política exterior aplicada a um problema correlato. Isso, portanto, representa a distinção essencial entre a literatura típica em *policy transfer* e a literatura em difusão ou convergência política. Por seu turno, as duas últimas diretrizes focam nos agentes que facilitam a disseminação de políticas. Nesse caso, em ambas as literaturas, o papel desempenhado pelos gestores públicos na implementação de uma determinada política é analisado em profundidade (NEWMARK, 2002).

De acordo com Newmark (2002), difusão e convergência política são termos mais amplos que denotam disseminação de políticas. Eles abrangem *policy transfer* e *lesson-drawing* e, ao mesmo tempo, envolvem casos relacionados ao desenvolvimento estrutural de políticas, bem como casos específicos de cópia de políticas; no entanto, os casos de falhas políticas não se enquadram nesta perspectiva. Assim sendo, *policy transfer* sempre envolve difusão, ao passo que difusão não necessariamente indica a ocorrência de *policy transfer*, que é um caso mais específico de difusão de políticas no qual os agentes estão cientes do uso de uma política adotada em outros contextos. Perspectivas mais tradicionais na literatura sugerem que os casos mais definidos de *policy transfer* envolvem a cópia exata de uma política ou legislação, ao passo que as formas menos específicas de transferência envolvem (em ordem descendente) emulação, hibridização, síntese e inspiração (ROSE; DOLOWITZ e MARSH, *apud* NEWMARK, 2002). Segundo Newmark (2002), os casos de cópia são relativamente mais fáceis de serem comprovados, devido às suas formas mais explícitas e inequívocas de evidência, enquanto que, para os casos mais específicos, a classificação se torna mais difícil, devido aos elementos humanos presentes nestas categorias.

Como ressaltado por Stone (1999), embora os termos relacionados à difusão de políticas muitas vezes estejam contidos uns nos outros, há um risco no intercâmbio casual entre *lesson-drawing* e *policy transfer*. Este é um conceito mais amplo do que

aquele, abrangendo tanto ideias de difusão e coerção, como as ações voluntárias relativas ao próprio *lesson-drawing* (Figura 1).

**Figura 1:** Relação entre os conceitos concernentes à difusão de políticas



FONTE: Adaptação a partir de Newmark (2002).

### 2.2.1.2. A atividade de lesson-drawing

Para Rose (2001) o *lesson-drawing* segue a tradição dos pioneiros das ciências sociais, que se engajavam em estudos comparativos e aplicados, como, por exemplo, Aristóteles, que observava as diferenças entre o modo pelo qual os Estados governavam a si mesmos a fim de alcançar conclusões que pudessem melhorar a governança de Atenas, e Tocqueville, que examinou a democracia na América motivado por sua insatisfação quanto aos desenvolvimentos que se deram na França. Nesse sentido, estariam resumidas as principais características da atividade que consiste no levantamento de lições motivado pela insatisfação dos gestores de políticas públicas com o *status quo*, a fim de melhorar as políticas nacionais. Rose (2001) qualifica o *lesson-drawing* como uma atividade prática, baseada em observações empíricas, na qual lições são tiradas como ferramentas para orientarem a ação. Seu desafio principal não é em relação a se se pode aprender algo sobre o que está acontecendo em outro lugar, mas, sim, quando, onde e como bem aprender. Refere-se a contingências: sob quais circunstâncias e em que grau um programa que funciona em um lugar irá funcionar em outro. Especifica os caminhos pelos quais se pode aprender a partir das experiências estrangeiras, com a finalidade de desenvolver um programa que possa lidar mais adequadamente com os

problemas domésticos, encorajando os formuladores de políticas a serem mais céticos em relação à adoção imediata e irrefletida das chamadas “boas práticas” políticas; da mesma forma, e, ao mesmo tempo em que, encoraja o ceticismo quanto à argumentação de que o que é realizado em um lugar nunca poderá ser transposto a outro. Assim, o *lesson-drawing* é uma atividade de descrição do tipo causa-e-efeito sobre um conjunto de ações que os governos podem considerar à luz da experiência estrangeira, ocorrendo através do tempo e espaço, com a realização de prescrições positivas sobre o que deveria ser feito e prescrições negativas em termos de não emulação de programas.

Segundo Rose (2001) o *lesson-drawing* envolve vários passos, ou etapas, em sua operacionalização, por se tratar de um processo onde um conhecimento sobre um programa em um país é aplicado no desenho de um novo programa em outro país. O ponto de partida é que um outro país já tenha pago o custo de ser o primeiro no “campo”. Então, além de evitar o custo de ser o primeiro, procura-se não “reinventar a roda”, através do aprendizado das tentativas e erros de um programa já em voga. Do mesmo modo que um engenheiro civil precisa exercitar seu julgamento profissional quando decidir como realizar um projeto em um terreno específico por um propósito também específico, assim também o formulador de políticas precisa fazer julgamentos profissionais baseados em conhecimentos técnicos quando decidir em que grau um programa de outro lugar pode ser adaptado para uso no seu contexto em particular. Nesse sentido, o *lesson-drawing* não oferece uma solução tecnológica rápida ou imediata, como o termo *policy transfer* possa talvez implicar. A evidência estrangeira é usada para sugerir por que um programa similar poderia, ou não, ser implantado neste contexto.

Desse modo, Rose (2001) operacionaliza o processo em dez passos: 1) diagnosticar o problema, pois não há sentido em olhar para fora à procura de um remédio, se não se sabe qual é o problema interno; 2) decidir onde procurar por uma lição, porque, muitas vezes, não há tempo para uma procura sistemática por situações similares em outros países, devido a pressões por soluções; 3) investigar como um programa funciona em seu contexto original, por exemplo, através da pesquisa por *papers* com indicadores quantitativos, ou outras informações a respeito do programa, havendo, também, a necessidade de visitas ao país onde o programa se originou; 4) abstrair um modelo de causa-e-efeito para a exportação, uma abstração focada em

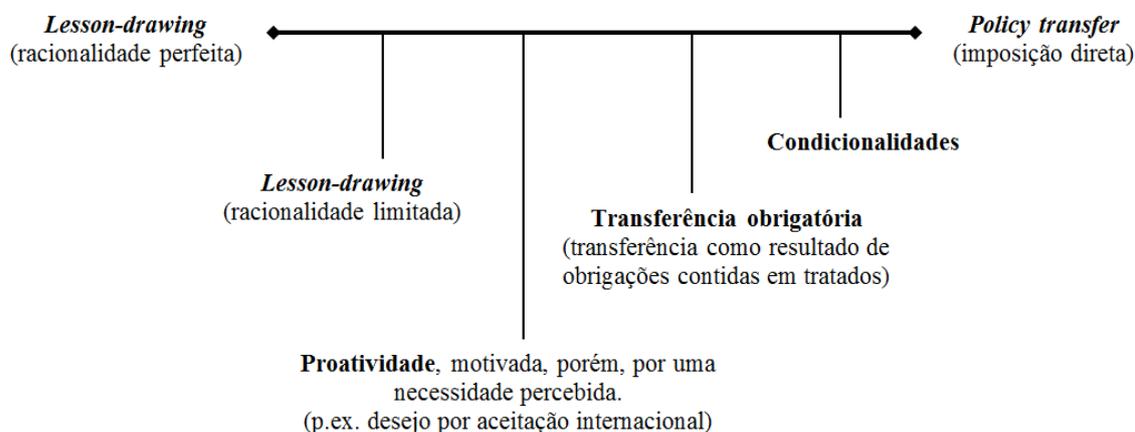
pontos essenciais, evitando o detalhamento em excesso, com a descrição em termos genéricos dos elementos que um programa necessariamente precisa para operar; 5) porquanto o desenho de um programa exige julgamento e perícia, é nesta fase de projeção de uma lição que são incorporados os processos de cópia, adaptação, hibridização, síntese e inspiração; 6) decidir sobre a importação ou não, pois todas as lições estão sujeitos a um veto duplo: devem ser tanto desejáveis quanto práticas; 7) lidar com as necessidades de recursos e com as restrições, pois todo programa envolve um misto de leis, pessoal e recursos financeiros, mas a importância de cada elemento varia de um programa para outro, por exemplo, um programa adotado em um país abastado em recursos pode não ser adequado a outro país que não conte com a mesma disponibilidade daquele; 8) lidar com o problema do contexto, pois a prescrição de que um país pode emular (*catch up*) o sucesso de outro através da simples transferência de programas disseminados em massa (*programme wholesale*) é pura ingenuidade (ou mesmo ideologia), por ignorar o modo pelo qual o contexto nacional pode influenciar na operacionalização de um programa; 9) limitar a especulação por meio de uma avaliação prospectiva, pois a demanda primária dos formuladores de políticas não é a avaliação para depois-do-fato, mas a avaliação antes-do-fato que indique se o programa proposto irá aumentar ou diminuir a satisfação, embora haja um alto grau de incerteza neste tipo de avaliação; e, por fim, 10) usar países estrangeiros como símbolos negativos ou positivos, por exemplo, se um programa deriva da experiência de um país percebido como bem sucedido, isso poderá incrementar a atratividade de uma lição, independentemente de seus méritos intrínsecos.

### 2.2.1.3. O processo de policy transfer

A principal distinção entre *lesson-drawing* e *policy transfer* diz respeito à maior abrangência deste último. Enquanto *lesson-drawing* se refere a transferências realizadas voluntariamente por agentes racionais, o arcabouço conceitual do *policy transfer*, que engloba também *lesson-drawing*, ressalta que as transferências podem ocorrer tanto por atividades voluntárias e proativas quanto por meios coercitivos. No entanto, segundo Dolowitz e Marsh (2000), reduzir o processo à distinção entre voluntário e coercitivo é simplificar demasiadamente o processo de *policy transfer*. Em vez disso, os autores sugerem um *continuum* (**Figura 2**) como um dispositivo heurístico que permita pensar o

processo mais sistematicamente, ajudando a identificar categorias que possam ser usadas na sistematização de trabalhos empíricos e que permitam reconhecer casos que envolvam conjuntamente elementos voluntários e coercitivos.

**Figura 2:** *Continuum* entre *lesson-drawing* e transferência coercitiva



FONTE: Dolowitz e Marsh (2000:13)

No extremo esquerdo (voluntário) do *continuum*, a ideia de *lesson-drawing* se baseia na visão de que os agentes se engajam no processo de *policy transfer* como uma resposta racional a uma necessidade percebida. Assim, a emergência de um problema, ou a insatisfação com o *status quo*, irá motivar, voluntariamente, os agentes a se engajarem na pesquisa por novas ideias, como um meio “barato” de resolução de problemas. Todavia, apesar da pressuposição de racionalidade, é raro que os agentes sejam perfeitamente racionais; muitos agem nos confins da “racionalidade limitada” e outros são influenciados mais por suas próprias percepções do que pela situação “real”. A transferência pode se basear em informações incompletas ou erradas sobre a natureza da política original. Por sua vez, no extremo direito (coercitivo), os autores (DOLOWITZ e MARSH, 2000) mencionam que já haviam identificado casos em que organizações transacionais e agências de ajuda internacional haviam sido capazes de compelir governos a adotarem programas e políticas. Os governos nacionais podem, também, ser forçados a adotarem programas e políticas como parte de suas obrigações como membros de regimes e estruturas internacionais: transferências obrigatórias, que apresentam problemas quanto à sua classificação, pois, ao mesmo tempo em que os governos se reúnem voluntariamente em associações, são forçados a obedecer às políticas e diretrizes da organização à qual se filiaram. São transferências obrigatórias, e, em certa medida, ao mesmo tempo, negociadas. Nesta perspectiva, para que o processo através do qual uma política é transferida seja melhor compreendido, se torna necessário

focar não apenas no que é transferido, mas também considerar as motivações envolvidas no processo. O *continuum* desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000) demonstra que o *policy transfer* não é um processo de “tudo ou nada”, mas um processo que envolve gradações relativas a diversas políticas e programas, segundo as motivações dos principais agentes envolvidos (DOLOWITZ & MARSH, 2000).

De acordo com Dolowitz (2003), o processo de transferência envolve uma multiplicidade de interações entre as possibilidades referentes a: o que é transferido ou o que pode o ser; as estratégias e processos envolvidos na transferência de informações de um ambiente para outro; os agentes envolvidos no processo; e o que os motiva a se engajarem em uma transferência. Assim, dentro dessa multiplicidade de alternativas, não apenas programas e instituições podem ser transferidos, mas também coisas tão pequenas como uma ideia ou até mesmo uma frase. As razões que levam os atores a se engajarem em *policy transfer* variam desde justificativas a uma ação já adotada ou a uma decisão já feita a respeito da utilização de um modelo estrangeiro ou ideia para solucionar um problema político real percebido ou alguma falha. Dolowitz e Marsh (2000) organizam seu arcabouço conceitual em torno de seis perguntas: por que os atores se engajam em *policy transfer*? Quem são os atores-chave envolvidos no processo de *policy transfer*? O que é transferido? De onde lições (*lessons*) são tiradas (*drawn*)? Quais são os diferentes graus de transferência? O que facilita ou restringe o processo de *policy transfer*? E, por fim, como o processo de *policy transfer* é relacionado ao sucesso ou fracasso político?

Em relação aos atores políticos envolvidos no processo de *policy transfer*, Dolowitz e Marsh (2000) identificam nove categorias principais: funcionários eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e especialistas, corporações transnacionais, grupos de reflexão (*think tanks*), instituições governamentais supranacionais e não governamentais e consultores. Segundo os autores, organizações de governança internacional como a OCDE, o G-7, o FMI e a UN e suas várias agências, estão desempenhando um papel crescente na disseminação de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Estas organizações influenciariam diretamente os formuladores nacionais de políticas, por meio de suas políticas e condições de empréstimo, ou, indiretamente, através da disseminação de informações e políticas em suas conferências e relatórios. Além disso, organizações não

governamentais internacionais (ONGs) também estariam aumentando sua influência sobre a política pública global por meio da sua capacidade de disseminar ideias e informações em nível internacional.

Dependendo das questões ou situações envolvidas, apesar de quase tudo poder ser transferido de um sistema político a outro, Dolowitz e Marsh (2000) identificam oito diferentes categorias do que poderia ser objeto de transferências: objetivos políticos, conteúdo político, instrumentos políticos, programas políticos, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas.

### 3. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL TERRITORIAL E O CONTEXTO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO

---

#### 3.1. Políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial

##### 3.1.1.1. Desenvolvimento rural territorial

Contemporaneamente, processos como globalização, a emergência de importantes novos nichos de mercado, e livre comércio trazem não só ameaças, mas também oportunidades às regiões rurais. Nesse sentido, Pecqueur (2009) afirma que novas estratégias para o desenvolvimento de sistemas produtivos estão emergindo em nível territorial, constituindo uma forma de organização pós-fordista do setor econômico para enfrentar as mudanças trazidas pela globalização. Nas últimas décadas, entre os países membros da OCDE, tem-se observado a consolidação do entendimento da necessidade de uma nova abordagem em resposta aos desafios e oportunidades proporcionados pela globalização. A *convergência* entre as abordagens econômicas e as territoriais rumo a políticas espaciais representa uma inovação cultural relevante no pensamento e práticas políticas da última década (OCDE, 2001). A nova política rural que emerge em todos os países membros da OCDE trata o desenvolvimento rural como um todo: o enquadramento do componente agrícola em um quadro mais sinérgico, mais holístico, com ênfase na coordenação inter-setorial e na definição de estratégias realmente customizadas localmente. Inovações foram realizadas no sentido de aperfeiçoar estruturas administrativas. Atores locais tanto da iniciativa privada como do setor público tornaram-se mais envolvidos em projetos de definição e implementação. Por toda a OCDE, observa-se a constituição de arranjos institucionais inovadores destinados à construção de parcerias que incluem *stakeholders* de todos os segmentos da sociedade. Outro conjunto de iniciativas promove o agrupamento de municipalidades rurais no intuito de criar uma massa crítica para o desenvolvimento. Por exemplo, a Itália abriu o caminho com sua iniciativa bem sucedida dos “pactos territoriais”, que estimula e coordena investimentos entre empresas privadas e administradores locais. Uma iniciativa similar foi adotada pelo México com suas “microrregiões”, que proporcionam um *framework* para investimentos em infraestrutura em centros regionais. A França, por sua vez, adotou o conceito de “*Pays*”, isto é, áreas com características regionais distintivas ou comercializáveis, para promover a cooperação entre pequenas

municipalidades rurais. Por fim, a iniciativa LEADER da União Europeia contribuiu inegavelmente para a formação de uma autoimagem positiva em muitas comunidades rurais da Europa, algo essencial a uma renovação econômica e recuperação demográfica dessas áreas. Como resultado, essas iniciativas promoveram redes que encorajaram e facilitaram a habilidade de aprendizado de experiências entre as áreas rurais, materializando uma das intenções da OCDE: “*This idea of learning from one another is a lesson that the OECD strongly supports and a basic premise of the organization’s work*” (OCDE, 2005 p.19, grifo nosso).

### **3.1.1.2. As lições difundidas pela OCDE**

A OCDE é uma organização que há muito vem se engajando nas questões concernentes ao desenvolvimento rural e suas implicações políticas, desde a criação em 1990 do “grupo OCDE de conselho em desenvolvimento rural”. Uma das mensagens centrais apresentadas é a designação do desenvolvimento rural como uma questão territorial, e não uma questão setorial a ser resolvida por meio de políticas agrícolas protecionistas. Essa orientação vem sendo difundida em conferências internacionais e relatórios promovidos pela OCDE, particularmente nas “revisões territoriais” de Teruel, Espanha (2000), Tzoumerka, Grécia (2001), e Siena, Itália (2002). “Lições” em políticas territoriais têm sido desenvolvidas e compartilhadas entre os países membros da OCDE. Segundo a OCDE (2001), a constituição relativamente recente do “Comitê de Política de desenvolvimento Territorial” demonstra a relevância que os assuntos pertinentes ao desenvolvimento territorial assumem na atual conjuntura, com a crescente atenção dos governos voltada à economia regional e desenvolvimento social, bem como a processos de descentralização de poderes e responsabilidades. O campo político ao qual a OCDE denomina desenvolvimento territorial se baseia no reconhecimento de que a prosperidade é uma questão referente ao modo como cada cidade e região consegue desenvolver seu potencial latente. Nesta perspectiva, o termo “capital territorial” se refere ao estoque de recursos que formam a base para o desenvolvimento endógeno em cada cidade e região, às instituições locais, aos modos de tomada de decisões e às habilidades profissionais necessárias para fazer o melhor uso possível desses recursos locais. Para a OCDE (2001), o único papel que deveria ser desempenhado pela política territorial seria fazer com que a dimensão espacial fosse explicitada. A política

territorial constitui um conjunto abrangente de ações que pode ser adotado por um governo para fortalecer o desenvolvimento em todos os territórios, diminuir a disparidade entre eles, e fortalecer uma distribuição mais balanceada da população e das atividades econômicas.

Dentre as “lições” compartilhadas pelos países membros da OCDE, encontra-se, também, o tratamento mais flexível dado à coordenação entre os vários níveis da administração pública. Estruturas de comando hierárquico estão sendo substituídas por outros mecanismos que são mais sensíveis às condições e preferências locais. Flexibilidade é uma vantagem estratégica exemplificada pelos “contratos” firmados entre as regiões francesas e seu governo central. Essa coordenação baseada em contratos é complementada por arranjos similares entre as regiões e autoridades locais. Por outro lado, outra prática difundida é a coordenação interministerial a fim de proporcionar uma melhor avaliação do impacto de diferentes políticas nas áreas rurais e evitar a duplicidade de esforços. Assim, o conceito de “lentes rurais” tem surgido em alguns países, entre os quais, Canadá e Reino Unido, como um meio de assegurar que os ministérios setoriais estejam cientes, *ex ante*, dos impactos que suas políticas poderão ter nos assuntos concernentes ao mundo rural. Dessa forma, um novo padrão geral parece surgir: as autoridades nacionais configuram o *framework*, diretrizes ou incentivos, e fornecem o investimento inicial, como um capital inicial para novos empreendimentos. O nível local define sua estratégia, contemplando os principais atores em objetivos comuns e projetos que serão alcançados em um período de tempo determinado. De certo modo, essa é a essência da descentralização. Mais do que a simples transferência do poder de tomada de decisões, a descentralização é a alocação de responsabilidades ao nível no qual a implementação será mais eficiente em termos de economia em custos e, no processo, irá construir capacidades e iniciativas locais (OCDE, 2005).

Nesse sentido, observa-se o surgimento de um novo paradigma de políticas regionais que vem se consolidando a partir das experiências da OCDE (2001), sustentado por cinco pilares: 1) as políticas regionais não são direcionadas exclusivamente às regiões mais desfavorecidas, mas a todas as regiões. 2) os objetivos das políticas regionais não dizem mais respeito à atração de investimentos para as regiões que se encontram em dificuldades por meio da concessão de subsídios; mas, sim

ao esforço no sentido de se assegurar que todas as regiões sejam capazes de maximizar suas oportunidades de desenvolvimento endógeno; o *capital territorial* se torna um meio para a realização desses objetivos. 3) não há como erradicar subitamente todas as formas de assistência e compensação; o objetivo agora não é mais manter artificialmente a mesma infraestrutura em todas as regiões; mas assegurar um ambiente favorável ao desenvolvimento empresarial de acordo com as especificidades da região em questão. 4) as questões de infraestrutura incluem também os aspectos intangíveis, que desempenham um papel importante na promoção das vantagens comparativas de uma região no que diz respeito ao desenvolvimento endógeno. 5) o último pilar se refere à governança: em primeiro lugar, a política territorial formulada no nível nacional deve ser compatível com o desenvolvimento de políticas demandadas pelas cidades e regiões; e, em segundo lugar, há o reconhecimento de que as parcerias locais são o melhor caminho para se garantir que os problemas locais sejam devidamente identificados, que as soluções adotadas sejam efetivas tanto quanto possível, e que as prioridades sejam definidas realisticamente. Assim, esta abordagem política se baseia em três princípios fundamentais: desenvolvimento endógeno, com vistas a aumentar as oportunidades de expansão próprias a cada unidade territorial; desenvolvimento sustentável, com vistas a reconciliar objetivos de eficiência econômica, coesão social e equilíbrio ecológico; e, por sua vez, uma governança mais “*accountable*”.

Em 2002, na conferência intitulada “o futuro da política rural” realizada em Siena, Itália, organizada pela “*OECD Territorial Reviews and Governance Division*”, com o intuito de formar um fórum para discutir novas orientações para a política rural no contexto da globalização e os instrumentos necessários para informar e operar o desenvolvimento rural sustentável, como “lições” para a implementação de políticas territoriais voltadas às áreas rurais, foram apresentados os Programas LEADER e Contigo. Ambos considerados atualmente como referência implícita ou explícita a muitas experiências territoriais rurais através do globo em relação a abordagens multissetoriais que podem ser realizadas em termos de “regiões funcionais”, isto é, territórios onde as pessoas vivem e trabalham, e que envolvem atores locais nos processos de decisão. A iniciativa LEADER da União Europeia representa a migração de políticas setoriais rumo a políticas baseadas nos territórios (*territorial-based*), e o Programa Contigo do México é um exemplo de uma estratégia para provimento de infraestrutura e serviços em microrregiões (OCDE, 2003).

### 3.1.1.3. A iniciativa LEADER da União Europeia

A principal característica do Programa LEADER é sua natureza integradora e sua estrutura política ascendente (*bottom-up*). Em 1991, a União Europeia, convencida da necessidade do incremento na competitividade das áreas rurais e considerando o desenvolvimento rural essencialmente como territorial, lançou a *Leader Community Initiative* como parte de uma estratégia integrada de desenvolvimento rural. Essa iniciativa objetivava realizar experimentações em ações locais (*territorial-based*), de pequena escala (*pilot projects*), inventadas e executadas por atores locais (*bottom-up*), usando o potencial endógeno de cada território. Caso resultassem bem sucedidas, estas iniciativas deveriam ser transferidas a outros territórios.

No entanto, a iniciativa LEADER representa um modelo neoliberal da União Europeia, ainda inacabado e não tão bem sucedido como a imagem que, muitas vezes, se tem deste programa europeu. Segundo Farrell e Thirion (2000), desde o programa LEADER I, quase todos os grupos LEADER se limitaram a um único instrumento financeiro: as subvenções; não aproveitando suficientemente as múltiplas vantagens de outras formas de financiamento. Nesse sentido, os desafios que se apresentam aos grupos LEADER dizem respeito ao papel destes grupos na animação, promoção e consolidação a nível local do financiamento ético e solidário. Ligar o financiamento à parceria é uma questão essencial, porque é a partir desta relação que se pode transformar o financiamento num verdadeiro instrumento de desenvolvimento local. Nesta perspectiva, o financiamento deixa de ser apenas um instrumento de gestão e se transforma numa alavanca de animação.

O estabelecimento de uma relação entre financiamento e parceria implica uma correlação entre financiamento local e coesão social/democracia. É exatamente nos territórios onde a coesão social é grande que os financiamentos são mais fáceis; no entanto, nos territórios onde predominam os conflitos e a desconfiança entre as instituições, os promotores de ideias e de projetos só podem contar com seus próprios meios, o que limita sua capacidade de concretizar projetos (FARRELL e THIRION, 2000). Assim, para que a iniciativa LEADER se torne bem sucedida, há a necessidade

de elementos contextuais bastantes específicos<sup>1</sup>, isto é, elementos culturais que não podem ser simplesmente exigidos por lei ou “criados por decreto”. Elementos esses, também, dificilmente imitáveis.

Desse modo, a operacionalização da iniciativa LEADER requer cooperação entre diversas instâncias e, como o desenvolvimento rural é considerado um processo de aprendizado coletivo, a formação de redes. Como uma “iniciativa comunitária”, o programa LEADER foi originado a partir de uma decisão descendente (*top-down*). Uma iniciativa comunitária é um instrumento financeiro especial de estruturação política proposto pela Comissão Europeia para prestar suporte a medidas que ajudem a resolver problemas que tenham impactos a nível comunitário. Além do LEADER, há as iniciativas comunitárias INTERREG, Equal e Urban. A iniciativa LEADER contou com o LEADER I (1991 – 1993), LEADER II (1994 – 1999) e LEADER + (2000 – 2006). Dentre os mais importantes componentes dessa iniciativa ilustrados na **Figura 3**, destacam-se: a) a abordagem *bottom-up*, b) o estabelecimento de uma estratégia territorial, c) a abordagem integrada e multissetorial, d) desenvolvimento do potencial local, e) a parceria horizontal e público-privada, f) uma gestão descentralizada e completa de fundos, e g) formação de redes. A promoção de iniciativas locais de inovação é um suplemento importante ao conceito de programação e parceria regionais. Como lições apreendidas a partir do Programa LEADER, a OCDE (2003) destaca que a identidade local/territorial é o cerne de uma estratégia de desenvolvimento rural, e que os agentes locais estão melhor posicionados para “imaginar” um futuro para as áreas rurais. Desse modo, seria como se a abordagem *bottom-up*, que implica ouvir a voz dos agentes locais e incrementar sua participação na tomada de decisões locais/regionais, se tornasse um dos elementos principais para um desenvolvimento territorial bem sucedido na atual conjuntura.

---

<sup>1</sup> Esta e outras características da Abordagem LEADER serão apresentadas de forma mais adequada na análise realizada no capítulo que trata da fungibilidade da Abordagem LEADER e o espraiamento internacional de lições.

**Figura 3:** As sete características principais do Programa LEADER



FONTE: Comunidades Europeias (2006).

Os projetos no LEADER dependem de um importante co-financiamento das coletividades territoriais e/ou do setor privado; há uma necessidade de pré-financiamento por parte dos operadores mediante empréstimos bancários. A União Europeia ressarce sua parte dos recursos *a posteriori* e após uma fiscalização externa muito rigorosa das contas e das realizações dos projetos. Segundo Farrell e Thirion (2000), os desafios às fórmulas de financiamento pouco exploradas por alguns grupos LEADER se referem a: parcerias com bancos comerciais; estruturas de mediação; e estruturas éticas iniciadas pela sociedade civil. Como um ponto essencial a ser aprofundado pela iniciativa LEADER, os autores destacam a sensibilização das populações para a importância do investimento das poupanças locais nas atividades implantadas nos territórios. No quadro de uma abordagem integrada, baseada na criação de relações de proximidade, torna-se indispensável que as populações locais tomem consciência dos efeitos sociais e éticos da criação de empresas e sintam a necessidade de associar a poupança à proximidade e solidariedade.

Nesse sentido, a AT se mostra duplamente imprevisível: se, até mesmo para o próprio contexto onde surgiu, a AT se mostra como uma prática de difícil implementação e ainda em vias de aperfeiçoamento, quanto mais não seria laboriosa a sua transferência para outros contextos.

## **3.2. Contextualização**

### **3.2.1.1. O contexto histórico latino-americano**

Como Spink (*apud* PUNTIGLIANO, 2007) esclarece, na América Latina, existe uma história do Estado, enquanto administração, cuja origem pode ser rastreada até as instituições Ibéricas ou Francesas (como, por exemplo, o código napoleônico). Embora as instituições na América Latina, em especial as formais, não pareçam tão consolidadas como as dos países desenvolvidos, a maioria das suas características possui profundas raízes históricas (SCHNEIDER e SOSKICE, 2009). Nesse sentido, pode-se acrescentar que possuem uma trajetória peculiar, uma dependência de caminho, condicionada tanto pelo contexto interno como pelo externo. De acordo com Kirby (2009), devido à fase “pós-neoliberal” pela qual estão passando os países latino-americanos, há muita discussão a respeito de quais modelos econômicos e governança social devem emergir, com a identificação do retorno a um modelo mais centralizado na figura do Estado que carrega algumas similaridades com o desenvolvimentismo ou com as ideias estruturalistas promovidas pela CEPAL nos anos 1950 e 1960.

De acordo com Ferrer (2012), a globalização, o processo através do qual ocorre a circulação de informações que vinculam as diversas civilizações, constitui o espaço de exercício de poder dentro do qual as potências dominantes estabelecem, em cada período histórico, “as regras do jogo” que articulam o sistema global. Segundo o autor argentino, um dos principais mecanismos dessa dominação se baseia na construção de teorias e visões que são apresentadas como critérios de validade universal, mas que, na verdade, são funcionais aos interesses dos países centrais. No entanto, a globalização não mudou a natureza do processo de desenvolvimento econômico, que continua a cargo de cada país isoladamente. Desenvolvimento implica a organização e a integração da criatividade e dos recursos disponíveis a cada país em sua busca de acumulação em sentido amplo. Mesmo assim, a globalização e o desenvolvimento econômico próprio a cada país guardam relações estreitas. A globalização em si mesma não é boa nem má, a depender da qualidade da resposta de cada país aos desafios e oportunidades oferecidos pela ordem mundial. Ainda segundo o autor, em todos os exemplos bem sucedidos com a globalização, verifica-se a existência de condições endógenas, internas e necessárias,

que resultaram decisivas para a geração do progresso técnico e sua difusão e integração ao tecido produtivo e social desses países, conformando o processo de acumulação ampla. Este conjunto de circunstâncias endógenas, resumido no conceito de densidade nacional, envolve a integração da sociedade, a liderança com estratégias de concentração de poder fundada no domínio e mobilização dos recursos disponíveis dentro do espaço nacional, e a estabilidade institucional e política de longo prazo. Nos casos exitosos, estes três planos se encontram intimamente relacionados: a integração social contribui para a formação de lideranças que acumulem poder dentro do próprio espaço nacional, conservando o domínio das atividades principais e incorporando uma parcela maior da sociedade ao processo de desenvolvimento; a participação da sociedade nas novas oportunidades viabiliza a estabilidade institucional e política; e a estabilidade afiança os direitos de propriedade e a adesão dos grupos sociais dominantes às regras do jogo institucional e político.

De acordo com Castro-Gómez (2005), a formação dos Estados nacionais e a consolidação do colonialismo representam fenômenos sociais estreitamente relacionados ao “projeto de modernidade” de Habermas, ou seja, a tentativa fáustica de submeter a vida inteira ao controle absoluto do homem sob a direção segura do conhecimento. Para tanto, havia a necessidade de uma instância central a partir da qual são dispensados e coordenados os mecanismos de controle sobre o mundo natural e social. O Estado, que garante a organização racional da vida humana, seria essa instância central, uma esfera que sintetiza os interesses encontrados em uma sociedade, formulando metas coletivas, válidas para todos. Este projeto de organização e controle da vida humana teria, segundo o autor, como peça fundamental as ciências sociais, que possuem consequências práticas na medida em que são capazes de legitimar as políticas reguladoras do Estado. Assim, para Castro-Gómez (2005), as ciências sociais funcionariam estruturalmente como um “aparelho ideológico”. As ciências sociais legitimariam a divisão internacional do trabalho e a desigualdade dos termos de troca e de comércio entre o centro e a periferia. Por meio do dispositivo de poder conceitualizado por Aníbal Quijano como “colonialidade do poder”, que teria gerado o “sistema-mundo moderno|colonial”, a espoliação colonial teria sido legitimada por um imaginário que estabelecia diferenças incomensuráveis entre colonizador e colonizado.

De acordo com Qüijano (2005), um Estado-nação é uma espécie de sociedade individualizada entre as demais, sendo, por este motivo, sentido por seus membros como identidade, embora a sociedade em seu conjunto seja uma estrutura de poder que articula formas de existência social dispersas numa totalidade única. Num Estado-nação moderno, além da existência de um vínculo abstrato, isto é, o sentimento de pertencimento ou identidade, é preciso haver algo concreto em comum, não só imaginado, que possa ser compartilhado. Assim, surge a necessidade de uma forma específica de homogeneização das pessoas num Estado-nação moderno, *vis-à-vis*, a participação mais ou menos democrática no controle da geração e da gestão das instituições de autoridade pública e de seus específicos mecanismos de violência. Desse modo, a modernidade seria um “projeto” na medida em que seus dispositivos disciplinares se vinculam a uma dupla governabilidade jurídica: a exercida para dentro pelos Estados nacionais, por meio da criação de identidades homogêneas, e a exercida para fora pelas potências hegemônicas do sistema-mundo moderno|colonial, por meio do fluxo de matérias-primas da periferia em direção ao centro (CASTRO-GÓMEZ, 2005). Nesse sentido, a tese desenvolvida por Castro-Gómez (2005) é a de que as ciências sociais se constituiriam no espaço de poder moderno|colonial e nos conhecimentos ideológicos gerados por ele. Nesta perspectiva, a partir do colonialismo, haveria surgido o tipo de poder disciplinar que, segundo Foucault, caracteriza as sociedades e as instituições modernas.

Nesta perspectiva, a conquista ibérica do continente americano representou o momento inaugural dos dois processos que conformariam, articuladamente, a história a partir de então: a modernidade e a organização colonial do mundo. Com as transformações nas relações de poder ocorridas no mundo, o desaparecimento ou derrocada das principais oposições políticas à sociedade liberal, bem como a riqueza e o poderio militar das sociedades industriais do Norte, contribuíram para a imagem da sociedade liberal de mercado como a única opção possível, como o “fim da História” (LANDER, 2005). A partir de 1945, os Estados Unidos se projetam no controle das relações internacionais numa nova forma de colonialismo, um colonialismo sem territorialidade. Com a emergência da independência dos *criollos*, anglo-saxões e dos latinos, no continente americano, a ideia de um hemisfério ocidental, que a partir de então ganhava forma, se consolidaria somente um século mais tarde, depois da guerra hispano-americana e durante a presidência de Theodor Roosevelt. Com o bloqueio das

forças armadas da Alemanha e Inglaterra à Venezuela para pressionar o pagamento da dívida externa, houve as condições necessárias para que a ideologia de um “hemisfério ocidental” se reavivasse como uma questão que dissesse respeito não apenas aos Estados Unidos, mas a todos os países latino americanos. Todavia, com a proposta do diplomata argentino Luis María Drago numa perspectiva multilateral e democrática que envolvia todos os Estados das Américas, os Estados Unidos assumiram uma postura unilateral na reorientação da configuração da nova ordem mundial. A partir de então, os Estados Unidos assumiram o monopólio dos direitos de administração da autonomia e democracia no hemisfério ocidental (MIGNOLO, 2005).

### **3.2.1.2. As especificidades das trajetórias latino-americanas: o problema da constituição dos Estados-nação na região**

Em seu trabalho, que tangencia a questão ideológica que marcou (ou ainda marca) toda a trajetória latino-americana, Santiso (2006) provê uma interessante narrativa do momento histórico que contextualizava o descobrimento das Américas. Segundo o autor, com o descobrimento das Américas, a noção moderna de futuro havia emergido no pensamento ocidental. Quando Colombo chegara à Hispaniola, a Europa experienciava uma profunda mudança em sua visão de mundo. Na Itália, arquitetos e pintores estavam descobrindo a perspectiva; a ideia de profundidade espacial era inventada e com isso, também, a noção de cidade ideal. A visão centenária de mundo europeia, condicionada em parte pela ideia de que a vida na Terra era “pobre, torpe, brutalizada e curta” como Hobbes havia escrito em *O Leviatã* (1651), havia começado a mudar a partir do momento em que a expectativa de uma vida melhor começara a despontar com o novo mundo. Em uma perspectiva mais crítica e realista, Castro-Gómez (2005) acrescenta que a maioria dos teóricos sociais dos séculos XVII e XVIII, entre os quais o próprio Hobbes, coincidiam na opinião de que a “espécie humana” sairia pouco a pouco da ignorância rumo a diferentes estágios de aperfeiçoamento até o patamar de “maioridade” alcançado pelas sociedades europeias. Segundo Castro-Gómez (2005), neste modelo heurístico, o primeiro estágio era identificado com as sociedades indígenas americanas, onde a selvageria e a barbárie reinavam, onde havia a “completa” ausência de arte, ciência e escrita; assim, no início “tudo era América”, ou seja, tudo era superstição, primitivismo, luta de todos contra todos, “estado de natureza”. Dessa forma, a

intervenção do civilizado sobre o primitivo era legitimada como uma “missão” civilizatória, ou seja, a modernidade como um “projeto” de governança jurídica com seus dispositivos disciplinares. Voltando à narrativa de Santiso (2006), na Itália, Maquiavel havia inventado a perspectiva em política e explorado as dimensões temporais da vida cotidiana. A figura do Príncipe proposta por Maquiavel deveria possuir tanto a astúcia da raposa quanto a coragem do leão, eliminando tudo aquilo que poderia representar uma ameaça, sendo temido ao invés de amado. A política proposta por Maquiavel deveria orientar-se sempre pelos critérios da eficiência: “[...] procure, pois, um príncipe, vencer e manter o Estado: os meios serão sempre honrosos e por todos louvados, porque o vulgo sempre se deixa levar pelas aparências e pelos resultados [...]”. Segundo Santiso (2006), antes que Colombo descobrisse a América, a publicação das obras *Praise of Folly* (1509) de Erasmus, *The Prince* (1513) de Maquiavel e *Utopia* (1516) de Thomas More, teria sido um fator decisivo para a mudança ocorrida na concepção ocidental de mundo sobre o tempo e o espaço; livros que acabaram encontrando o seu caminho para o novo mundo. O ímpeto utópico de More haveria, segundo Santiso, inspirado a muitos, entre os quais, os Jesuítas no Paraguai e o aventureiro francês Orélie-Antonie de Tounens, que houvera se proclamado em 1861 o rei de Araucania, uma província chinela; segundo Santiso, o nascimento da América Latina havia ocorrido no que J. G. A. Pocock denominara de “o momento maquiavélico”. Neste período compreendido aproximadamente entre 1494 e 1530, a ideia de que o progresso da História estava sujeito ao empreendimento humano se consolidara no imaginário europeu; o futuro não mais era algo a cargo da Providência, mas algo construído pela ajuda da Fortuna, pela inserção do esforço humano nos reinos político e econômico. Concluindo sua narrativa, Santiso (2006), em defesa de sua tese, acrescenta que a expectativa de que a região seria uma terra prometida num futuro que, por ser indefinidamente postergado, nunca chegou a se realizar acabou contribuindo para o atual “desencantamento” com as ideologias na região.

Para Santiso (2006), com a difusão do marxismo em todas as suas formas, a América Latina havia se tornado um lugar onde utopias não mais aplicáveis em outros lugares continuariam possíveis. No entanto, neste trabalho, entende-se que, da mesma forma que a democracia, a difusão do marxismo nos ajuda a entender melhor as especificidades da região quanto à sua aderência às ideologias de outros tempos e lugares. Nos “7 ensaios de interpretação da realidade peruana” de José Carlos

Mariátegui, que pretendia contribuir para a criação do socialismo peruano, podemos encontrar um bom exemplo histórico. Antes de sua colonização, o Peru era constituído pelo império Inka, um sistema de comunas agrícolas bastante organizadas, que, com a conquista espanhola, teve sua economia e sociedade indígenas destruídas, com a dissolução da nação em comunidades dispersas. Na etapa seguinte de desenvolvimento que se inicia com a independência, observou-se a falta de uma burguesia orgânica e de um estímulo revolucionário por parte das classes camponesas, além da continuidade do feudalismo. A nação carecia de uma classe burguesa capaz de organizar organicamente um Estado forte a apto. Somente com a descoberta da riqueza do guano e do salitre, o Peru pode manter um tráfego comercial mais ativo com o mundo ocidental, transformando sua economia de feudal para burguesa. Com a derrota na guerra do Pacífico, a economia peruana passara pelo último capítulo de seu desenvolvimento econômico, segundo Mariátegui (2007); período que se caracterizou pelo colapso quase absoluto das forças produtivas do país, quando os militares assumiram o poder, acomodando a política de reorganização da economia do país aos seus interesses de classe. Como particularidades do caso peruano, Mariátegui (2007) levanta as questões históricas do problema do índio e do regime de posse da terra, que determinariam o regime político e administrativo de toda a nação; uma questão que se apresentou relacionada à extinção do feudalismo, que subsistira no latifúndio e na servidão. Nesse sentido, a América Latina apresenta uma questão não verificada na formação dos modernos Estados-nação na Europa Ocidental, qual seja, a questão do índio, negro e mestiço. De acordo com Mignolo (2005), apesar de os países do chamado Cone Sul da América Latina (Argentina, Chile e Uruguai) apresentarem algum (ou fraco) paralelismo com os Estados europeus, na região em seu conjunto, a trajetória eurocêntrica em direção ao Estado-nação se demonstrou até agora impossível de chegar a termo. Nos processos europeus de nacionalização bem-sucedidos, a participação democrática na vida política foi a condição essencial para a consolidação da estrutura de poder que orientou a formação dos Estados-nação. Na fundação dos Estados Unidos como país independente, o processo de constituição desse padrão europeu de poder levou desde o começo à configuração de um Estado-nação. Quando da ocupação da área britânico-americana, os diversos povos indígenas encontrados na região foram excluídos da formação dessa nova sociedade. Apesar da relação colonial de dominação entre brancos e negros e do extermínio colonialista da população indígena, cujos

sobreviventes foram encerrados posteriormente à sociedade como raça colonizada, esse novo Estado-nação era genuinamente representativo da maioria da população, que era esmagadoramente constituída por brancos e imigrantes europeus. Assim, para os brancos foi possível uma participação democrática no controle da geração e da gestão da autoridade pública; no entanto, a colonialidade do novo padrão de poder não havia sido anulada, pois os negros e os índios foram excluídos desse processo de homogeneização. Situação relativamente semelhante à dos Estados Unidos pode se encontrada no caso dos países do Cone Sul da América Latina, onde a conquista dos territórios povoados pelos índios, bem como o seu extermínio num processo de homogeneização da população nacional, foram empregados como práticas facilitadoras do processo de constituição de um Estado-nação no mesmo molde europeu; processo que foi levado a cabo não por meio da descolonização das relações sociais e políticas, mas pela eliminação e segregação massiva dos índios, negros e mestiços. No restante dos países latino-americanos, principalmente naqueles que foram demográfica e territorialmente extensos, de acordo com Mignolo (2005), pouco mais de 90% da população total era constituída de negros, índios e mestiços. Nestes países, entretanto, durante o processo de organização dos novos Estados, a estas raças foi negada toda e possível participação nas decisões sobre a organização social e política; a pequena minoria branca havia assumido o controle destes Estados. No caso do Brasil, por exemplo, os negros não passavam simplesmente de escravos e a maioria dos índios representava povos afastados da Amazônia. Dessa forma, nesta perspectiva, estes novos Estados não poderiam ser considerados de modo algum como nacionais, muito menos sua sociedade poderia ser considerada democrática; com isso, tem-se o seguinte paradoxo latino-americano: Estados independentes e sociedades coloniais (MIGNOLO, 2005).

Concluindo a argumentação de que as tentativas de aplicação do marxismo na América Latina nos ajudariam a entender melhor as especificidades desta quanto à aderência às ideologias de outros tempos e lugares, o caso peruano descrito por Mariátegui (2007) nos desvela, a partir de sua própria especificidade, questões que nos propiciam um ponto de partida para o aprofundamento do entendimento das especificidades estruturais das diversas trajetórias dos países latino-americanos. O socialismo marxista pressupõe como condição necessária para sua própria efetivação a efetivação do capitalismo. De acordo com Schumpeter (1961), a socialização

representaria um passo à frente dos grandes negócios no caminho traçado por eles mesmos. Nesta perspectiva, o próprio processo capitalista formaria as coisas e as pessoas para o socialismo. Desse modo, portanto, no caso peruano, a não materialização do socialismo seria apenas o reflexo e a consequência da falta de uma classe burguesa organicamente organizada. A partir desse caso, verifica-se uma exceção ao “etapismo” encontrado no desenvolvimento das sociedades europeias, implicando que a América Latina, como um todo, não representa uma superfície *totalmente* uniforme onde as práticas e costumes europeus se aderem mecanicamente. Assim, quando se consideram as distintas dinâmicas de estruturação dos países latino-americanos na nacionalização de sua sociedade e Estado, tem-se uma explicação para muitas questões relacionadas não somente ao estabelecimento mas também à estabilidade da democracia na região.

### **3.2.1.3. A democracia como um valor em si mesma**

De acordo com Schumpeter (1961), a democracia representa um método político, que é utilizado somente quando serve a ideais e interesses, e em nenhuma outra hipótese. A democracia por ser um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política, é incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. Assim, como qualquer outro método, a democracia não produz sempre os mesmos resultados nem favorece os mesmos interesses ou ideais (SCHUMPETER, 1961). Nesse sentido, Castro (2011) procura explicar o paradoxo da democracia e sua estabilidade na América Latina; paradoxo que reside na aceitação (mesmo que pela passividade) de um sistema que não resolve os problemas sociais. De acordo com Castro (2011), a realidade latino-americana é substancial e historicamente diferente da inglesa e estadunidense, países que geraram a construção simbiótica do capitalismo e democracia e cujos cidadãos internalizaram o sistema democrático como um valor, através de um sólido processo de socialização política. Na América Latina, o surgimento do capitalismo se deu sem que existisse uma base social, política, econômica ou ideológica de cunho liberal. Assim, os resultados obtidos nos Estados Unidos com a democracia não seriam necessariamente os mesmos na América Latina, que possui suas “peculiares” características históricas. Neste caso, uma explicação alternativa poderia ser encontrada na teoria da hegemonia de Antônio Gramsci, para quem a dominação pelo consenso possibilitado pela

hegemonia é mais eficaz que a dominação pelo uso da força. A hegemonia se manifesta através do consentimento “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à direção geral imposta à vida social pelo grupo dominante, que constrói uma hegemonia que é simultaneamente a garantia e a justificativa de seu domínio. Embora Gramsci tenha feito severas críticas ao elitismo, as duas perspectivas, por tratarem do mesmo fenômeno, se tangenciam em alguns pontos. Por exemplo, Para Gaetano Mosca, “[...] a moderna teoria da democracia fortaleceu o conceito de que a maioria dos cidadãos em qualquer Estado pode, e deve, participar da vida política, e a doutrina da soberania popular mantém muitas mentes sob controle [...]”. Vilfredo Pareto, outro autor tido como elitista, se preocupava com o “equilíbrio social” proporcionado pela sintonia da classe dominante com a dominada. O próprio Rousseau, a quem é atribuída a teoria da participação, assumia uma postura elitista em “O Contrato Social”. Para o autor, seria melhor haver uma aristocracia eletiva na qual os sábios governassem as massas: “não faz sentido arranjar vinte mil homens para fazer aquilo que uma centena de homens selecionados pode fazer melhor”. O mesmo Rousseau idealizado como defensor da democracia adotava a mesma postura pragmática e realista de Schumpeter em relação à democracia. Voltando à realidade latino-americana, nos países onde se verifica o paradoxo, proposto por Mignolo, dos Estados independentes com sociedades coloniais, verifica-se também a tensão social constante gerada pela concentração do poder do Estado nas mãos de uma minoria ou elite não representativa do restante da nação. Como resultado do “desequilíbrio social” nesses países, há os vários desvios ao padrão europeu, característicos da região, muitas vezes chamados de paradoxos<sup>2</sup>, como, por exemplo, a existência de regimes ou militares ou populistas.

De acordo com Ferrer (2012), com o colapso do socialismo real, a economia de mercado e o sistema democrático na tradição ocidental surgiram triunfantes; contudo, sob a égide dos Estados Unidos, não se alcançou uma ordem mundial mais segura e previsível. No contexto latino-americano, num momento, verifica-se a repressão das aspirações democráticas, ditaduras militares e protecionismo; logo em seguida, por outro lado, verifica-se redemocratização com a abertura e consenso “*soft*” para

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, entende-se que muitos dos chamados paradoxos latino-americanos são devidos à tentativa ideológica, que por natureza é fragmentada e incompleta, de enquadrar a realidade latino-americana aos referenciais de outras realidades e contextos. Muitas vezes, esses paradoxos são evidenciados pelas tentativas no sentido de “aparar as arestas” de uma realidade que insistentemente não se enquadra aos referenciais.

experimentação de novas estratégias participativas (pelo menos no discurso). No entanto, os fatos mostram a falta de uma organização social e institucional forte e democrática.

#### **3.2.1.4. Desenvolvimento rural territorial na América Latina**

A partir dos anos 90, a emergência de um enfoque territorial para o desenvolvimento rural nos países da Europa suscitou um intenso debate a respeito da possibilidade de sua replicação na América Latina. Organizações como FAO, BID, IICA, FIDA e o Banco Mundial insistem, com ênfase bastante normativa, na adoção deste enfoque. Nesse sentido, a partir de 2003, na região, são operacionalizados dois programas que chamam atenção. O programa *Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina* (EXPIDER), disseminado pelo BID, tinha como objetivo contribuir com elementos e evidências empíricas que permitissem responder a questões-chave para a operacionalização do enfoque territorial. O próprio Programa fazia referência clara a sua inspiração na experiência da Iniciativa LEADER e enfatizava fortemente a identificação de métodos para o desenvolvimento rural territorial adaptados às condições da América Latina. Nesse sentido, o BID elegeu três países latino-americanos onde a experiência seria implementada: Bolívia, Equador e Honduras. Por sua vez, a oficina regional da FAO para a América Latina e Caribe lançou uma iniciativa com iguais interesses. O Projeto de Desenvolvimento Regional foi fundado em torno da construção e operacionalização de formas de articulação local de ideias, projetos, programas e políticas já existentes em um determinado território. O objetivo central era contribuir para a promoção do desenvolvimento regional sustentável por meio da facilitação de vínculos entre diferentes atores, geração de capacidades e promoção de projetos territoriais. Para tanto, foram selecionadas regiões em três países latino-americanos: México, Brasil e Chile. Através de processos participativos de negociação, criava-se um arranjo institucional denominado genericamente de “Aliança Regional”. Assim, uma estratégia de desenvolvimento regional que incorporasse as demandas e iniciativas do conjunto de atores deveria ser elaborada e materializada em projetos territoriais, articulados e coerentes, com uma visão compartilhada de futuro das regiões. Com o uso dos grupos de ação local como principal espaço de articulação e formação de projetos para o desenvolvimento dos territórios, o Projeto da FAO é, também, claramente

inspirado pela Iniciativa LEADER. As duas iniciativas convergem em torno de uma preocupação comum: os avanços conceituais do enfoque territorial em desenvolvimento rural na América Latina não estariam sendo acompanhados, proporcionalmente, por avanços no âmbito operacional (FAO; BID, 2007).

Dessa forma, portanto, a América Latina têm se tornado um terreno fértil para a experimentação em desenvolvimento rural com enfoque territorial. *Pari passu* à busca da difusão dessas experiências por parte de agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e de organismos multilaterais; observa-se o interesse cada vez mais crescente na promoção de iniciativas inovadoras nesse sentido, por parte dos países latino-americanos. Dentre os organismos multilaterais mais atuantes na região, destacam-se o *Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura* (IICA) e o *Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural* (Rimisp). O IICA, que procura contribuir para uma agricultura mais competitiva e sustentável nas Américas, apoia os países a responder aos novos desafios do mundo rural como biotecnologia e biossegurança, agroenergia, agroturismo, agricultura orgânica, agroindústria rural, seguros agropecuários e desenvolvimento rural com enfoque territorial entre outros temas. Por sua vez, a partir de seu enfoque sobre o desenvolvimento rural territorial, com ênfase na vinculação do território aos mercados dinâmicos, o Rimisp procura influenciar direta ou indiretamente as políticas públicas de governos e estratégias de agências internacionais, empresas privadas e de organizações e movimentos sociais no caminho de mudanças institucionais e transformações produtivas para o novo enfoque territorial. Nesse sentido, a FAO e o BID (2007) afirmam que o enfoque territorial do desenvolvimento rural está se consolidando como uma das mais importantes orientações de políticas e programas para as áreas rurais da América Latina. A partir das experiências do México, Brasil e Chile, a FAO e o BID apresentam lições e recomendações políticas para a operacionalização do enfoque territorial para o desenvolvimento rural na América Latina.

#### 4. MÉTODO

---

De modo geral, através do exame de semelhanças e diferenças, a estratégia comparativa permite a compreensão dos princípios de variação de um determinado fenômeno ou dos padrões mais gerais desse fenômeno em um grau maior de abstração (TILLY, 1984). De acordo com Tilly (1984), a comparação individualizadora constitui um começo para a pesquisa social. Em que pese aos limites metodológicos deste tipo de comparação quanto à construção da configuração causal e do próprio sentido de comparar para construir ou testar teorias, esta dissertação segue predominantemente o padrão da comparação individualizadora para a cunhagem qualitativa de alguns aspectos mais significativos de um fenômeno que vem ganhando destaque na América Latina nas últimas duas décadas: a difusão da abordagem territorial entre os países da região.

A comparação foi realizada em três etapas: a) análise da fungibilidade da abordagem LEADER a partir das sete categorias de análise contidas no arcabouço conceitual das contingências que afetam o processo de *lesson-drawing*, de acordo com Rose (1993); b) entrevistas em profundidade com o *Gerente de Gestión de Programas de Desarrollo Rural (GGPDR)* do INTA em Buenos Aires, Argentina, e com a consultora da SDT/MDA que foi contratada para assessorar a área de gestão de informação do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Programa Territórios da Cidadania, em Brasília, Brasil; e c) análise do discurso oficial das organizações responsáveis pela operacionalização da AT nos dois países, através de uma *proxy* dos documentos institucionais destinados a prover o marco conceitual da AT nos dois países. A partir das características da abordagem LEADER verificadas à luz do conceito de fungibilidade proposto por Rose (1993) e da pesquisa documental sobre a AT nos dois países, realizaram-se as entrevistas em profundidade a fim de orientar os próximos passos da pesquisa em relação a quais categorias de análise apresentariam maior significância para o aprofundamento da análise comparativa proposta.

No que se refere a seu embasamento empírico, por se tratar de uma discussão interdisciplinar que procura aproximar abordagens teóricas pertinentes, mas que muitas vezes são consideradas isoladamente, a um mesmo fenômeno social que se apresenta em diferentes níveis da realidade como um problema que desafia pesquisadores com

formação estritamente disciplinar, este trabalho se caracteriza como uma pesquisa qualitativa realizada através de pesquisa documental e de entrevistas em profundidade. Apesar de as entrevistas em profundidade realizadas nos dois casos em análise terem sido de suma importância para este trabalho, elas possuem um caráter apenas orientador nos rumos tomados pelo estudo e no aprofundamento de questões a serem verificadas empiricamente na pesquisa documental dos documentos oficiais que demonstram a intencionalidade das instituições em análise.

Inicialmente, a comparação é empreendida com vistas a um melhor entendimento das especificidades do caso brasileiro de AT, considerado por muitos como um modelo inovador de gestão pública em desenvolvimento rural territorial para a América Latina. A partir da comparação com um país vizinho, a Argentina, que não tem tido “tanta” visibilidade como o caso brasileiro, espera-se que algumas características que tornem o caso brasileiro singular possam ser ressaltadas e, com isso, portanto, o entendimento dessas características, que tornem o caso brasileiro inovador, possa ser aprofundado através do contraste entre os dois casos. Num momento seguinte, a partir do confronto entre comunalidades ou dissonâncias verificadas, de um modo ainda que exploratório, procura-se levantar alguns aspectos qualitativos no sentido de um possível padrão de difusão de políticas públicas circunscrito ao contexto latino-americano de Brasil e Argentina.

Este estudo pretende-se interdisciplinar, não apenas por tratar de um objeto complexo por natureza, qual seja, a AT, que trata do território, uma construção social e histórica, que incorpora diversas dimensões da realidade (ambiental, econômica, social, institucional e política), abrangendo valores, significados, visões compartilhadas e tradições (ECHEVERRI, 2009); mas também por propor aproximações e complementaridades entre conceitos das ciências sociais, com o diálogo entre os modelos heurísticos do *policy transfer* (mais especificamente *lesson-drawing*) e os pressupostos teóricos do novo institucionalismo na busca de uma explicação um pouco mais plausível para um fenômeno que tem se mostrado muitas vezes paradoxal nas abordagens estritamente disciplinares: a transferência da AT no Brasil e Argentina. Nesse sentido, este trabalho poderia se enquadrar na tipologia de interdisciplinaridade composta, isto é, a aptidão técnica em tomar problemas complexos colocados pela sociedade como objeto comum a várias disciplinas (ALVARENGA. *et al.*, 2011).

Através do método hipotético-dedutivo, procura-se colocar um problema para a construção de um modelo teórico da dinâmica de disseminação ou movimentação de políticas públicas num contexto latino-americano, com a seleção de alguns fatores pertinentes para este possível modelo, ou seja, com o levantamento de suposições plausíveis que se relacionem a variáveis supostamente pertinentes (BUNGE, 1974).

Partindo do suposto de que Brasil e Argentina emularam direta ou indiretamente seu enfoque territorial a partir do modelo LEADER da União Europeia, ou de outras fontes inspiradas por sua vez no LEADER, o arcabouço conceitual do *policy transfer* se mostra como uma opção pertinente para o exercício a que este trabalho se propõe. O conceito de *policy transfer*, construído a partir de trabalhos precedentes sobre o movimento internacional de ideias e práticas, particularmente utilizando conceitos como *policy diffusion* e *lesson-drawing*, oferece um esquema de análise, mais do que um modelo ou teoria. Proposto por Dolowitz e Marsh (2000), sistematiza o processo de transferência em torno de seis questões principais, organizando um esquema conceitual bastante amplo para este processo. De acordo com Stubbs (2005), este esquema oferece um aparato conceitual bem equipado para o estudo de processos especificamente localizados em contextos gerais.

Da lista de questões propostas Dolowitz e Marsh (2000), para fins deste trabalho, destaca-se a seguinte: “*o que restringe ou facilita o processo de policy transfer?*”, ampliada por uma nova questão que surgiu de outras pesquisas dos autores supracitados: “*como o processo de policy transfer é relacionado ao “sucesso” ou “fracasso” político?*” (**Quadro 1**). Dessa forma, para os autores, torna-se importante examinar por que algumas transferências são malsucedidas, isto é, identificar quais os fatores que estão relacionados ao sucesso ou fracasso de uma transferência política. Embora a definição do que seja “sucesso” ou “fracasso” seja problemática, os autores se atêm ao grau em que a transferência alcançou os objetivos propostos pelos atores envolvidos no processo ou ao que é percebido como sucesso pelos atores-chave envolvidos na área política. Assim, os autores identificam, pelo menos, três fatores que têm um efeito significativo no “fracasso” político: o conhecimento insuficiente por parte do país importador (*uninformed transfer*); o conhecimento insuficiente sobre a política/instituição e seu funcionamento no país de origem (*incomplete transfer*); e a atenção dada insuficientemente às diferenças entre os contextos econômicos, social,

político e ideológico entre os países (*inappropriate transfer*). Portanto, embora uma política ou instituição possam ser transferidas, pode ocorrer que os elementos cruciais que fazem com que determinada política ou instituição funcionem em seu país de origem não sejam transferidos.

**Quadro 1: Questões relacionadas ao contexto institucional no *policy transfer***

<b>Como uma transferência pode levar ao fracasso político</b>	<b>Restrições contextuais à transferência política</b>
• Transferência desinformada	Complexidade da política transferida
• Transferência incompleta	Influência de políticas anteriores
• Transferência inapropriada	Viabilidade da estrutura institucional

FONTE: Dolowitz e Marsh (2000).

Embora o *policy transfer* de Dolowitz e Marsh se mostre bastante pertinente, seu escopo de análise se mostra também bastante amplo para os fins deste trabalho, pelo menos para a etapa inicial de caracterização das peculiaridades institucionais de Brasil e Argentina, a partir da qual se reúnem alguns elementos para a proposta ainda exploratória de um possível modelo ou padrão da dinâmica de disseminação de políticas públicas com enfoque territorial num contexto latino-americano circunscrito a estes dois países. Nesta etapa, um arcabouço conceitual mais restrito e detalhado se faz necessário: o *lesson-drawing* de Rose (1993), que trata do processo de aprendizado político. Coincidente e coerentemente, os casos em análise não apresentam indícios de que tenham sido impostos ou indiretamente exigidos como uma condicionalidade por parte de algum organismo internacional; mas, ao contrário, estes casos se mostram como uma procura voluntária e proativa por lições aparentemente vantajosas, de acordo com o senso de racionalidade dado por Rose (1993) ao processo de *lesson-drawing*. Nesse sentido, o conceito de *fungibilidade* (ou mobilidade, adaptabilidade, transferibilidade) apresentado por Rose se torna bastante útil para esta parte específica do trabalho.

Apesar das limitações teóricas destas duas abordagens (*policy transfer* e *lesson-drawing*), na análise dos casos, verifica-se que os conceitos contidos nestas duas abordagens se apresentam como um ponto de partida profícuo para um tratamento mais sistematizado para o termo disseminação. Em muitos casos, em estudos sobre a disseminação da AT para os países latino-americanos, este termo aparece como que sem uma delimitação conceitual mais ou menos clara ou precisa. Não raro, o termo parece

abarcara ora uma convergência política ora uma propagação ou difusão massiva de um modelo de política pública inspirado em fontes europeias, sem referência clara a alguma teoria considerada, até o momento, válida sobre o tema.

## 5. UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS RURAIS TERRITORIAIS NO BRASIL E NA ARGENTINA

---

### 5.1. A fungibilidade da Abordagem LEADER e o espraiamento internacional de lições

#### 5.1.1. Primeira categoria: a singularidade de um programa

De acordo com Rose (1993), em *lesson-drawing* um programa único quer dizer inimitável literalmente. Assim, *quanto menos elementos de singularidade um programa apresentar, mais fungível ele será*. Um programa não precisa ser uma replica exata de cada elemento da fonte original. Desde que equivalências funcionais possam ser substituídas, um programa novo não terá carência em nada essencial em relação ao modelo original. Exemplificando o que seria um programa único, o autor alude ao caso de um programa implementado no norte do Canadá com o fito de manter valores tradicionais entre um grupo de esquimós. Um programa desse tipo, devido às especificidades tanto do seu público alvo como de seu contexto, torna-se mais difícil de ser aplicável a outros casos, como, por exemplo, a índios no deserto do Arizona. No entanto, a significação dada ao termo único em *lesson-drawing* não abarca todos os programas que são “abnormais” em termos estatísticos, por ocorrem em um número limitado de lugares. Segundo Rose (1993), aqueles programas que se restringem a determinados lugares, como os destinados a prover assistência às famílias de agricultores, isto é, uma medida relacionada ao contexto das áreas rurais, seriam melhor definidos como programas “dependentes do contexto”. Dessa forma, contanto que o contexto seja o mesmo, este tipo de programa, em princípio, pode ser transferível de um país para outro.

Nesse sentido, segundo Rose (1993), os programas regionais de assistência econômica são um exemplo de dependência de contexto entre as fronteiras nacionais, pois, por definição, devem focar-se em áreas que, economicamente, estão atrasadas, excluindo-se outras regiões em um mesmo país, e, como todos os outros países possuem regiões economicamente atrasadas, há assim potencial para que ocorra *lesson-drawing* entre as nações. No que tange à Abordagem Territorial (AT), a abordagem LEADER se caracteriza como uma iniciativa voltada ao desenvolvimento das capacidades endógenas das zonas rurais da União Europeia (UE). Segundo as Comunidades Europeias (2006), a

partir de 2007, a iniciativa seria integrada à política de desenvolvimento rural global da Comunidade Europeia, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), criado também em 2007. Desde o seu lançamento em 1991, a abordagem LEADER vem incentivando a cooperação a nível local, nacional e transnacional e sua ligação em rede tem proporcionado a partilha de experiências e de boas práticas. A partir de então, vem suscitando um elevado nível de interesse não apenas na UE, mas também para muito além desta. Devido a sua forma inovadora em lidar com problemas de desenvolvimento através de parcerias locais e ligações entre atividades, esta abordagem, nas últimas décadas, tem sido objeto de emulação até mesmo em outros continentes, a exemplo do que se vem observando na América Latina e África.

Dessa forma, a iniciativa LEADER – que nasceu justamente com o propósito de proporcionar aos países membros da UE uma espécie de laboratório para o desenvolvimento de capacidades locais e para a experimentação e difusão de lições a respeito de novas formas de satisfação das necessidades das comunidades rurais – é considerada, aqui, como um programa dependente do contexto. Outro ponto a se acrescentar nesse sentido é que esta abordagem surgiu da convergência em torno de problemas comuns aos países europeus. Segundo a OCDE (2005), devido às mudanças nos padrões de consumo e da concorrência externa, além de outros fatores econômicos e sociais, os países membros da OCDE passaram a perceber a necessidade de diversificar suas atividades rurais; a partir dessa percepção, então, novas formas de políticas públicas para o mundo rural num contexto de globalização começaram a emergir. É nesse sentido que Rose (1993) argumentava que, em princípio, um programa único poderia se tornar fungível pelo fato de tratar de problemas para os quais haja um paralelo entre várias jurisdições. Acrescenta-se, aqui, o inverso também: um programa dependente do contexto pode se tornar único e, portanto, “infungível”. Nesta perspectiva, por exemplo, apesar de a abordagem LEADER se caracterizar como um programa dependente do contexto, devido a certas particularidades subjacentes, ela pode também se tornar um programa único: ela requer um contexto com elementos bastante específicos<sup>3</sup>. Uma característica importante dessa abordagem diz respeito às estratégias

---

<sup>3</sup>Remetendo à categoria de análise proposta por Rose (1993:120): *The fewer the elements of uniqueness, the more fungible a program*. A abordagem LEADER pode se apresentar ora como um tipo dependente

locais de desenvolvimento por zona. Numa abordagem por zona, a zona-alvo para a aplicação da política consiste num território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, uma entidade local e um sentimento de pertencimento ou necessidades e expectativas comuns. Como condição necessária, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável (Comunidades Europeias, 2006). Mais ainda, além de uma cultura participativa, esta abordagem pressupõe cooperação, inovação em *lato sensu*, e ações integradas e multisetoriais. Neste caso, não basta que o contexto seja o mesmo para que ocorra a transferência de programas, isto é, tratar-se de áreas rurais e economias regionais; tornam-se necessários, ainda, elementos contextuais bastante específicos. Apesar de a questão não se resumir somente a capital social, em uma zona que, por exemplo, não possua um capital social suficiente, a AT pode se transformar em um programa único, pois este elemento é praticamente impossível de ser copiado; por outro lado, em zonas com recursos paralelos em termos de capital social, a AT pode se tornar um programa dependente do contexto e fungível, portanto, segundo a definição dada por Rose (1993).

### **5.1.2. Segunda categoria: instituições como meios necessários**

O termo instituições em *lesson-drawing* se refere às organizações formais do governo envolvidas na implementação e oferta de programas públicos. Nesse sentido, apesar de as instituições estarem necessariamente envolvidas na oferta de programas públicos, isso não implica que sejam importantes *per se*. Quando um programa não demanda uma forma institucional específica, várias formas organizacionais podem ser consistentes a um objetivo dado (ROSE, 1993). Dessa forma, uma instituição pode ser substituída por outra equivalente. Portanto, *quanto mais substituíveis forem as instituições envolvidas na execução de um programa, mais fungível será esse programa.*<sup>4</sup> De acordo com Rose (1993), a fungibilidade de um programa depende do quanto sua oferta exige uma forma institucional específica ou, ao contrário, se existe permutabilidade entre as instituições

---

do contexto ora como um tipo único, a depender dos elementos presentes no contexto da jurisdição acolhedora.

<sup>4</sup> No original: *The more substitutable the institutions of program delivery, the more fungible a program* (ROSE, 1993:124).

envolvidas, o que não implica necessariamente uma forma idêntica entre os procedimentos organizacionais, mas uma equivalência funcional entre eles. Segundo o autor, o primeiro passo necessário ao processo de *lesson-drawing* consiste em verificar se a jurisdição que quer importar um programa possui capacidade institucional para isso.

No que tange à AT, a abordagem LEADER consiste mais em um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais, do que um conjunto fixo de medidas a serem implementadas. Uma característica importante e original da abordagem LEADER se baseia na construção de parcerias locais entre os setores público e privado, denominada *Grupos de Ação Local* (GAL), podendo ser criados especificamente para a obtenção do apoio LEADER ou ser baseados em parcerias previamente existentes (Comunidades Europeias, 2006). Os GALs são responsáveis pela tarefa de identificar e aplicar uma estratégia local de desenvolvimento, tomar decisões sobre a atribuição de seus recursos financeiros e gerir esses mesmos recursos. Não há imposição de uma forma institucional específica para os GALs, desde que associem parceiros públicos e privados, sejam equilibrados nesta associação e representativos dos grupos de interesse locais. Dessa forma, podem assumir diversas formas de organização política e institucional a nível regional e nacional, com diferentes graus de autonomia quanto à aprovação de projetos e gestão financeira. A única imposição que se faz é que a parceria local seja representada, pelo menos, por 50% de associações do setor privado, o que acaba implicando outra característica importante da abordagem LEADER: a abordagem ascendente. Os agentes locais devem participar na tomada de decisões no que se refere à estratégia e seleção das prioridades a serem adotadas em sua zona. As políticas rurais que seguem esta abordagem devem ser definidas e executadas a fim de se adaptar às necessidades das comunidades a que se destinam. O envolvimento dos agentes locais diz respeito à população em geral, a grupos de interesse econômico e social e a instituições públicas e privadas representativas; e a participação não deve se limitar somente à fase inicial, mas se estender a todo o processo de execução dos projetos (Comunidades Europeias, 2006).

Numa perspectiva bastante simplista e reducionista, o cerne da AT poderia ser resumido em dois preceitos: construção de parcerias locais entre os setores público e privado e abordagem ascendente. A princípio, estes preceitos não requerem nenhuma instituição específica para sua operacionalização. Podem se conformar em diversas

formas de arranjos institucionais e políticos, com a ressalva de que a representação mínima do setor privado seja da ordem de 50% do total. Nesta perspectiva, isoladamente das demais, a AT pode se mostrar altamente fungível, pois, por sua generalidade neste aspecto em particular, poderia *em tese* se aplicar a qualquer caso concreto onde existam capacidades institucionais. Todavia, devido à complexidade inerente à AT, para esta abordagem as instituições *per se* constituem uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação da AT como instituição bem-sucedida. Retomando a primeira categoria de análise: a AT exige elementos contextuais bastante específicos como condição necessária. Nesse sentido, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável. Uma vez presente esses elementos em uma localidade, a AT constitui um programa dependente do contexto e, portanto, na sua transferência para essa jurisdição, as instituições constituem uma condição necessária e suficiente para o transplante da AT. Caso contrário, na falta desses elementos contextuais específicos, a AT se torna um programa único, infungível, portanto, em seus efeitos ou consolidação, e, por isso, as instituições se tornam uma condição necessária mas não suficiente. Dessa forma, numa perspectiva desconectada da primeira categoria de análise e das implicações advindas do seu uso, a AT pode se mostrar altamente fungível no que diz respeito à configuração institucional. Entretanto, paradoxalmente, a AT pode se mostrar ao mesmo tempo fungível quanto à forma e infungível quanto ao conteúdo.

Dessa forma, subjacente a estes dois preceitos está a necessidade de capacidades institucionais bastante específicas e difíceis de serem imitadas. Além de mudanças na superestrutura, observadas à primeira vista, referentes à conformação dos programas com ênfase na construção de parcerias e abordagem ascendente, a transferência da AT implica, acima de tudo, capacidades institucionais no nível da estrutura. De acordo com as Comunidades Europeias (2006), o primeiro passo na aplicação da abordagem LEADER diz respeito à criação de capacidades locais. Os agentes locais devem ter ou adquirir as capacidades necessárias em termos de ideias de projetos e saber-fazer, os recursos humanos necessários a atividades específicas e competências financeiras para gerir essas atividades; há, assim, a necessidade de uma massa crítica local. Aqui, a criação de capacidades não representa uma atividade individual, mas uma atividade coletiva, a partir da qual diferentes agentes rurais tomam consciência da abordagem e do

seu modo de aplicação. Tarefa, portanto, altamente complexa que exige tempo e recursos, com resultados verificáveis, muitas vezes, indiretamente e a longo prazo.

### **5.1.3. Terceira categoria: recursos como restrição**

De acordo com Rose (1993), leis, funcionários públicos e recursos financeiros são os três recursos necessários para a criação de programas públicos. Um programa não pode ser transferido se não puder ser fixado em forma de lei. Por exemplo, várias lições tiradas a partir da observação de casos japoneses podem não se tornar fungíveis em casos norte-americanos, pois estes podem se comportar diferentemente daqueles em situações que não podem ser regulamentadas por lei, como, por exemplo, no caso da cultura organizacional em uma fábrica. Programas, em geral, variam grandemente quanto a seu *mix* de recursos. Alguns podem ser intensivos em leis e regulação, outros, intensivos em dinheiro, e outros ainda podem ser intensivos tanto em trabalho quanto em dinheiro. Aqui, a fungibilidade não requer que os recursos sejam idênticos, mas, pelo menos, que sejam equivalentes. Assim, *quanto maior for a equivalência de recursos entre governos, maior será a fungibilidade de um programa*<sup>5</sup>.

De acordo com Rose (1993), recursos pecuniários constituem uma espécie de recurso limiar ou limite, ou seja, a implementação de um programa exige uma quantidade mínima de dinheiro, e quanto maior for a demanda por recursos, menor será a capacidade das agências públicas em financiar programas. Segundo o autor, quando os formuladores de políticas públicas começam a reclamar sobre a falta de investimento, frequentemente, ocorre que a vontade política em cobrar impostos e usar os recursos em programas está ausente, ou que a vontade política em cortar impostos é mais forte do que a de investir. O que isso realmente significa é que os propósitos de um programa possuem baixa prioridade política.

No que tange à AT, a iniciativa LEADER foi introduzida como uma iniciativa comunitária financiada pelos fundos estruturais comunitários. Uma característica dessa iniciativa que já conta com três gerações é o aumento substancial, não apenas na porcentagem de territórios comunitários em que a abordagem vem sendo aplicada e no

---

<sup>5</sup> No original: *The greater the equivalence of resources between governments, the more fungible a program is* (ROSE, 1993:127).

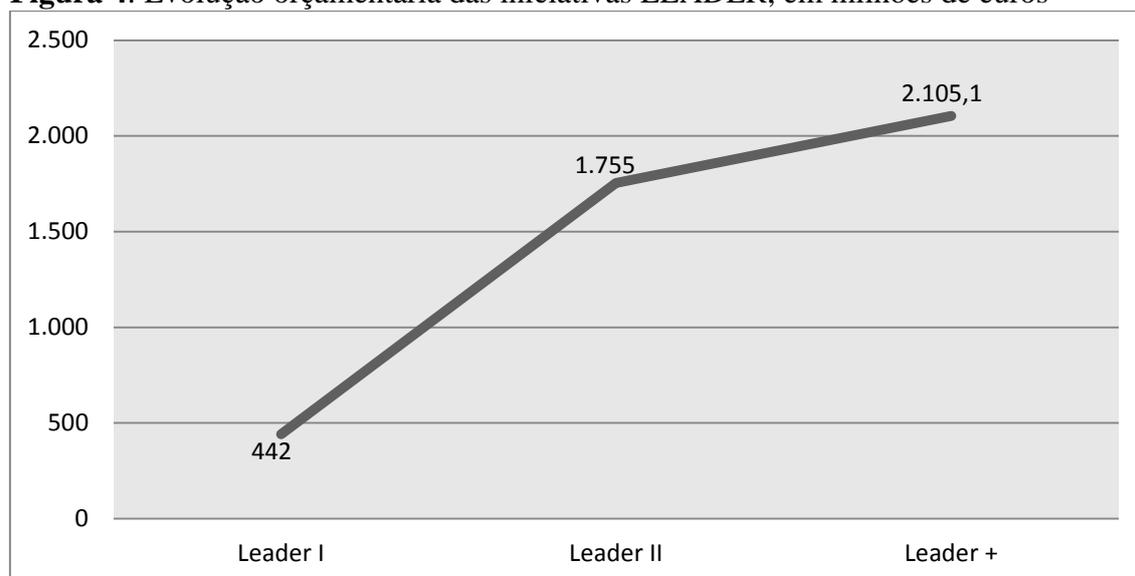
número de grupos LEADER, mas também no nível de financiamento atribuído a abordagens do mesmo tipo, conforme a **Tabela 1**. Em 2007, a abordagem passou a ser integrada à política de desenvolvimento rural global da UE, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (Comunidades Europeias, 2006).

**Tabela 1:** Evolução da Iniciativa LEADER em termos de financiamento demandado

Iniciativas LEADER	Grupos de Ação Local	Superfície abrangida	Financiamento UE
Leader I	217	367.000 km <sup>2</sup>	442 milhões de euros
Leader II	906	1.375.144 km <sup>2</sup>	1.755 milhões de euros
Leader +	893	1.577.386 km <sup>2</sup>	2.105,1 milhões de euros

FONTE: Comunidades Europeias (2006)

**Figura 4:** Evolução orçamentária das iniciativas LEADER, em milhões de euros



FONTE: Comunidades Europeias (2006)

Em relação ao Leader I, o Leader II demandou um aumento da ordem de 397% em financiamento, quase o quádruplo, e o Leader + em relação ao Leader II demandou um aumento aproximado de 120%; em comparação ao Leader I, houve um aumento da ordem de 476%. Acima de tudo, o retorno desse financiamento pode não ser contabilizado diretamente, e gerar frutos apenas a longo prazo. Além de ser intensiva em dinheiro, a AT também o é em relação a trabalho ou recursos humanos. Retomando a segunda categoria: a construção de parcerias entre o setor público e o privado requer forte ênfase na construção de capacidades administrativas para estimular e apoiar a criação dos GALs (Comunidades Europeias, 2006:18). Ainda por cima, além de ser

intensiva em dinheiro e trabalho, embora os conceitos jurídicos de território e grupos de trabalho sejam altamente fungíveis em abstrato, a AT implica muitos elementos que não podem ser regulamentados ou exigidos por lei, abrangendo a esfera dos comportamentos individuais e coletivos que não podem ser “criados por decreto”. Segundo Comunidades Europeias (2006), a abordagem LEADER, no âmbito da UE, pode realmente mudar o quotidiano das populações nas zonas rurais, desempenhando um papel importante no incentivo a respostas inovadoras para velhos e novos problemas rurais. Num plano coletivo, os territórios como um agregado das competências individuais são incentivados a explorar novas formas de se tornarem ou permanecerem competitivos e a utilizar da melhor maneira os seus trunfos para vencer os desafios que possam enfrentar. A nível individual, a AT implica a participação dos parceiros locais na orientação do desenvolvimento de futuro em sua própria zona; a sociedade civil é chamada a ter um papel ativo tanto no planeamento quanto na execução de estratégias de desenvolvimento local. Os agentes socioeconômicos congregados num território são incentivados a trabalhar em conjunto com vistas à produção de bens e serviços que gerem valor agregado à sua respectiva comunidade como um todo, e não a determinados setores ou a uma parcela da população, o que implica esforços no sentido de construção de uma ação coletiva. No plano político, a AT surgiu da convergência rumo a uma abordagem ascendente por zona, com a adaptação da elaboração de políticas rurais à extrema diversidade das necessidades encontradas nas zonas correspondentes. Nessa conjuntura, as várias abordagens ao desenvolvimento rural antes da década de 1990 eram tipicamente setoriais, essencialmente dirigidas aos agricultores e destinadas rijamente ao setor agrícola, numa dinâmica centralizada do tipo *de cima para baixo*, comportando regimes de apoio decididos a nível regional ou nacional. Dessa forma, a AT representa uma evolução institucional rumo à superação do enfoque setorial, integrando em um todo coerente vários setores de atividade e políticas públicas. Tal integração pode dizer respeito a ações realizadas num único setor, a todas as ações ou grupos específicos de ação de um programa ou a ligações entre os diferentes agentes e setores econômicos, sociais, culturais e ambientais envolvidos (Comunidades Europeias, 2006).

No que diz respeito à transferência da AT para outro contexto diferente do europeu, o exercício de vigilância epistemológica se faz duplamente necessário. Em primeiro lugar, por causa do transplante da AT, que é adequada a uma perspectiva

eurocêntrica, e, em segundo, por causa da própria teoria que trata justamente da adequação ao contexto. Nesse sentido, nas palavras de Rose:

*The first three hypotheses identify **qualifying conditions** for lesson-drawing: A program should not be unique in most or all of its elements; it should not depend for its delivery on unusual or inimitable institutions; and its claims on the resources of law, public administrators, and money should be within the scope of the agency considering it. **Within advanced industrial nations these conditions will normally be met.** (ROSE, 1993:119, grifo nosso).*

As categorias e outros conceitos como fungibilidade propostos por Rose (1993) são adequados à lógica dos países industrializados ou desenvolvidos, onde, de acordo com o autor (1993:46), normalmente, a desejabilidade política costuma ser contrabalanceada pelo possibilitivismo prático. E, se até mesmo nesses casos, com todos os contrapesos, muitos agentes políticos conseguem ainda dar ouvidos ao “*siren call*”, isto é, implementar projetos politicamente desejáveis mas tecnicamente inviáveis, quanto mais em países com um histórico como o dos países latino-americanos. No caso dos países desenvolvidos, como Rose (1993) coloca, as três primeiras categorias, que estão relacionadas às condições de qualificação para a adoção de uma lição, são normalmente encontradas nesses países, e, portanto, são consideradas como algo dado ou já superado. Por isso, segundo a lógica desses países, a fungibilidade muitas vezes já pressupõe a qualificação para a adoção de uma lição. Assim, na perspectiva do *lesson-drawing*, os formuladores de políticas públicas, como agentes racionais, não se engajam em um processo voluntário de transferência de programas com o intuito de adotar uma lição impossível de ser praticada ou destinada ao fracasso. No entanto, o mesmo pode não ser verdadeiro para outros contextos com suas lógicas peculiares; no caso de países como os latino-americanos, uma ênfase especial se torna necessária em relação à desejabilidade política *versus* viabilidade técnica, pois, da mesma forma que a democracia, *mutatis mutandis*, a AT não representa um fim em si mesma, mas um método para alcançar um resultado. De acordo com Castro (2011), a realidade latino-americana é substancial e historicamente diferente da inglesa e estadunidense, países que geraram a construção simbiótica de capitalismo e democracia e cujos cidadãos internalizaram o sistema democrático como um valor, através de um sólido processo de socialização política. Dadas essas circunstâncias, tão somente assim, a democracia poderia ser considerada *per se*. Entretanto, em outros contextos como o latino-

americano, onde o surgimento do capitalismo se deu sem a existência de uma base de sustentação social, política e econômica ou ideológica de cunho liberal, a consideração da democracia como um valor em si mesma representa uma ideologia, em *stricto sensu* como uma falsa ou fragmentada compreensão da realidade. Nesta perspectiva, o paradoxo latino-americano da estabilidade da democracia residiria na aceitação – mesmo que pela passividade – de um sistema que não resolve os problemas sociais. Da mesma forma, *mutatis mutandis*, poderia acontecer com a transposição, *sine curā*, da AT a um contexto latino-americano. Nesse sentido, portanto, sobretudo para um contexto como o latino-americano, as categorias propostas por Rose (1993) não podem ser consideradas isoladamente. Igualmente, a AT apresenta sete características essenciais que estão intrinsecamente relacionadas umas às outras numa abordagem sistêmica, pois a AT representa uma abordagem global de resolução de problemas. Dessa forma, neste trabalho, quando se faz menção a recursos como restrição, pressupõem-se as três categorias apresentadas até este ponto e as implicações advindas dessa integração, o que inclui também a necessidade de capacidades institucionais específicas, como condição necessária para a acumulação de um *capital territorial*, que, por seu turno, é uma condição necessária e suficiente para a consolidação da AT como instituição bem-sucedida. De outro modo, a fungibilidade da AT num contexto latino-americano pode se mostrar ideológica e paradoxal.

#### **5.1.4. Quarta categoria: complexidade de um programa**

De acordo com Rose (1993), em sua forma mais simples, um programa envolve um *link* direto entre uma única causa e um único efeito; ou seja, para alcançar X, então faça A. Por outro lado, um programa complexo envolve uma multiplicidade de causas operando direta e indiretamente para produzir outra multiplicidade de efeitos; ou seja, para alcançar X e Y, então faça A, B e C, que produziram resultados indiretamente influenciados por F e G, e assim por diante. Assim, *quanto mais simples for a estrutura de causa-e-efeito de um programa, mais fungível ele será.*<sup>6</sup> De acordo com o autor, a simplicidade ou complexidade de um programa depende dos seguintes atributos, relacionados entre si, conforme ilustra o **quadro 2**.

---

<sup>6</sup> No original: *The simpler the cause-and-effect structure of a program, the more fungible it is* (ROSE, 1993:132).

**Quadro 2:** Elementos de complexidade de uma lição

	<b>Simples</b>	<b>Complexo</b>
Objetivos	Único	Múltiplos
Causas	Uma, direta	Várias, indiretas
Foco empírico	Claro	Vago
Familiaridade	Substancial	Nova
Previsibilidade	Alta	Baixa

FONTE: Adaptado de Rose (1993).

Dessa forma, um programa simples terá um *objetivo único*, seja ele ambicioso ou pequeno. Mesmo que um objetivo seja difícil, ele será menos complexo do que perseguir três ao mesmo tempo; um objetivo único evita conflito entre metas concorrentes, ao passo que um programa complexo demanda *trade-offs* entre objetivos. Por sua vez, *quanto menos numerosas e mais direitas* forem as causas de um resultado almejado, maior será a probabilidade de fungibilidade de um programa, pois haverá pouco a ser transferido. Os programas mais simples se caracterizam, também, por possuir *foco empírico*, quer dizer, seus objetivos podem ser confiável e objetivamente identificados e verificados. Um foco empírico permite identificar a que um programa se destina a realizar e, conseqüentemente, avaliar a eficácia de sua transferência. Por outro lado, a *familiaridade* em determinada área política simplifica o processo de *lesson-drawing*. Quando a forma de um programa operar em uma jurisdição se torna bastante conhecida, a análise da transposição de um programa para outro contexto político se torna mais simples. Todavia, quando um terreno político é ainda inexplorado, os resultados de uma experiência nesse campo tornam-se incertos. Por fim, *quanto maior for o grau de imprevisibilidade* associado a um programa, mais difícil será tirar alguma lição sobre esse programa. Embora a previsibilidade nunca seja absoluta, programas que não acarretam grandes impactos políticos podem ser associados a um alto grau de previsibilidade, ao passo que programas categorizados, por exemplo, como econômicos, apresentando alta relevância social e política, possuem conseqüências menos previsíveis (ROSE, 1993).

No que tange à AT, a abordagem LEADER se caracteriza como uma metodologia que – devido a seu alto grau de generalidade já constatado na segunda categoria, podendo se mostrar altamente fungível no que se refere à configuração institucional – não possui objetivos pré-determinados em abstrato, pois não representa

um conjunto fixo de medidas a serem implementadas, e, por isso, os objetivos e o foco dado à AT podem variar no mesmo sentido que as configurações institucionais nos casos concretos. Entretanto, a AT em sua difusão na forma de consensos e orientações, geralmente, se faz acompanhar de algumas variações aos objetivos prioritários para os Fundos Estruturais da Comunidade Europeia, traçados nas seguintes linhas gerais:

- Objetivo 1: promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atrasos de desenvolvimento;
- Objetivo 2: apoiar a reconversão econômica e social das zonas com dificuldades estruturais;
- Objetivo 3: apoiar a adaptação e a modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego para as regiões não abrangidas pelo objetivo 1 (União Europeia, 2013).

A política regional da UE tem por objetivo essencial a coesão econômica e social. Como elemento importante nessa coesão econômica e social, a política comunitária de desenvolvimento rural não se limita a reforçar a competitividade do setor agrícola, mas promove também o desenvolvimento de novas atividades e fontes de emprego. O Leader + tem como objetivo incentivar os agentes rurais a refletir sobre o potencial de desenvolvimento de seus respectivos territórios numa perspectiva mais a longo prazo. Disso decorrem novas formas de valorização do patrimônio natural e cultural, de fortalecimento do ambiente econômico contribuindo para a criação de emprego e de fortalecimento da capacidade organizacional das comunidades rurais (União Europeia, 2013). Dessa forma, apesar dos objetivos difundidos pela AT terem a liberdade de variar conforme o contexto de cada caso em particular, independentemente da quantificação numérica como Rose (1993) a propõe, os objetivos que a AT traz em seu bojo se mostram altamente complexos, pois os desdobramentos advindos dos objetivos mais gerais da AT implicam o correlacionamento de múltiplos objetivos específicos num todo coerente.

Como causas para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atrasos de desenvolvimento, a abordagem LEADER implica a reconversão econômica e social dessas regiões, bem como o desenvolvimento de novas atividades e fontes de emprego. A abordagem LEADER se resume em sete características principais que conformam um conjunto indivisível de ferramentas: estratégias locais de desenvolvimento por zona; abordagem ascendente no que diz respeito à elaboração e execução de estratégias; parcerias locais dos setores público e privado nos Grupos de

Ação Local; ações integradas e multisetoriais; inovação e, por fim, cooperação. Cada uma dessas características complementa e interage positivamente com as outras ao longo de todo o processo de implementação (Comunidades Europeias, 2006). Nesse sentido, a abordagem LEADER se apresenta bastante complexa em relação às causas de seus resultados almejados. Muitas variáveis se relacionam sistemicamente e são influenciadas direta e indiretamente por outras. Por conta desse relacionamento sistêmico entre muitas variáveis, nenhuma característica dessa abordagem constitui um fim em si mesma. Tomemos como exemplo a característica mais emblemática: a abordagem ascendente. Ao mesmo tempo que esta influencia na formação das estratégias locais de desenvolvimento, ela é também influenciada pelas parcerias locais dos setores público e privado, que, por sua vez, são influenciadas pelas ações integradas e multisetoriais, e assim sucessivamente num encadeamento não linear entre as demais características. Segundo Comunidades Europeias (2006), as capacidades a serem desenvolvidas através da abordagem ascendente envolvem: sensibilização, formação, participação e mobilização da população local com vista a identificar os pontos fortes e fracos da zona (estratégia local); bem como participação de diferentes grupos de interesse no estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento local. Por seu turno, a eficácia dos GALs na promoção do desenvolvimento sustentável resulta da associação dos agentes locais em torno de projetos coletivos e ações multisetoriais, com vistas a criar sinergias e a propriedade comum e massa crítica necessárias, envolvendo, também, o reforço do diálogo e a cooperação entre diferentes agentes rurais.

No que se refere a foco empírico, familiaridade e previsibilidade, a AT se mostra altamente genérica e abstrata, o que, segundo o arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), aumenta substancialmente sua complexidade e, em tese, deveria também diminuir sua fungibilidade. No entanto, o que se observa é justamente o oposto: a AT tem sido amplamente difundida por organismos multilaterais de apoio e cooperação e amplamente adotada por países latino-americanos. Neste ponto, mais uma vez o peso da segunda categoria se faz sentir. De acordo com Comunidades Europeias (2006), a seleção de projetos, pagamento, acompanhamento, controle e avaliação são delegadas aos GALs. Entretanto, o grau de autonomia dos GALs pode variar, de forma considerável, em função do modo de organização e do contexto institucional específicos dos Estados-Membros, uma vez que não estão obrigados a respeitar um conjunto fixo de medidas. Assim, do mesmo modo que a configuração institucional, o foco empírico

assume uma feição genérica e, portanto, vaga. A principal diferença entre as medidas mais tradicionais e a abordagem LEADER consiste no fato de que essa se caracteriza por indicar “como” proceder, ao passo que aquelas indicam “aquilo” que há de se fazer. Nesse último caso, a identificação e verificação de objetivos se tornam muito mais fácil. Dialeticamente, essa característica da AT, por conta de sua generalidade, ao mesmo tempo que facilita a difusão ou profusão desta abordagem, torna o processo de transferência extremamente complexo. Desde que cada característica da AT não constitui um fim em si mesma, mas sim um meio para outro objetivo relacionado recursivamente, ainda, a outros objetivos ou características; como determinar e verificar a eficácia de uma característica da abordagem em relação a si própria e também às outras inter-relacionadas?

Como agravante, ainda, apesar de a AT ser largamente tratada, ao longo das últimas décadas, por organizações internacionais como FAO, Cepal, BID, IICA, Rimisp e OCDE, e apesar da profusão de estudos com este enfoque, Favareto (2006) ressalta que não há propriamente falando uma teoria do desenvolvimento territorial; mas, sim, uma abordagem territorial que se expressa, sobretudo, no tratamento de um determinado nível da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Assim, apesar da grande difusão de estudos nessa área, o campo político da AT apresenta pouca familiaridade. De acordo com Favareto (2006), muitos dos documentos produzidos pelos organismos multilaterais de cooperação constituem mais uma adição ao léxico dos formuladores das políticas públicas do que a proposição de algo concreto: nesses documentos, muitas vezes, falta uma verdadeira estratégia a sustentar o conjunto de considerações e proposições neles contidas. Embora esses documentos tentem aplicar um viés territorial a seus objetivos, o que na verdade se enuncia em suas considerações, instrumentos e orientações é um viés claramente produtivista e setorial. Segundo o autor:

Apesar da inovação discursiva, os documentos não expressam, portanto, uma interpretação dos problemas relevantes para a promoção do desenvolvimento dos espaços rurais e parecem não apreender os ensinamentos trazidos com a evolução recente dos estudos que vêm dando relevo à ideia de desenvolvimento territorial. A consequência é a proposição de diretrizes com alguma abertura para novas instituições, coerentes com esse novo quadro de referências, mas sem uma estratégia coerente a sustentá-la, sem mecanismos que possam favorecer sua criação (FAVARETO, 2006:138-139).

[...] um olhar sobre alguns documentos desses organismos é bastante revelador. O relatório de 2001 do Banco Mundial (The World Bank, 2001a) – *Plan de acción para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: un insumo para la revisión de la visión a la acción* – reafirma a estratégia de busca de inserção competitiva dos espaços rurais e destaca como um dos bloqueios a dificuldade de acesso a ativos fundamentais para tanto. Mas junto disso, destaca o peso que a agricultura deve continuar tendo no PIB. No rol de elementos a compor a estratégia, aparecem: a intensificação da agricultura entre pequenos, o melhoramento do acesso a terra e a serviços, as práticas de manejo sustentável, o fortalecimento do capital social. Elementos, enfim, que se combinam mais à velha visão do que a um caráter intersectorial do desenvolvimento rural. Esse viés é reforçado no relatório de 2004, que tem o expressivo título – *Beyond the city* (The World Bank, 2005), mas no qual a principal ênfase recai sobre o efeito ampliado da agricultura na composição do PIB.

Da mesma forma, o texto do BID (2005) – “*Política de desarrollo rural*” – apresenta problemas similares. Deixando de lado a compreensível generalidade que envolve esse tipo de documento, com pretensões amplas resumidas em sete páginas, chama a atenção a ausência de uma verdadeira “estratégia” a sustentar o conjunto de considerações e proposições nele contidas. Por certo, há uma incorporação das dimensões territorial, institucional e ambiental, mas isso se dá mais “por adição” ao léxico dos formuladores das políticas ou, no limite, como identificação de instâncias a serem, de alguma maneira, envolvidas ou mobilizadas com as orientações enunciadas. O melhor exemplo disso está no fato de que a primeira menção explícita a uma estratégia territorial só aparece na última página, no item “*Ejecución y cumplimiento*”; e aparece como “enfoque de aplicação”, não como “estratégia”. Disso resulta **uma disjunção importante: na “ejecución” tenta se aplicar um viés territorial, mas nas considerações, nos instrumentos e nas orientações enunciadas o viés é claramente produtivista e setorial**. Seria possível citar exemplos em quase todas as partes do texto, sobretudo nos “*objetivos*”. Da mesma forma, o “**problema institucional**” aparece somente de maneira dispersa, com menções meramente pontuais (FAVARETO, 2010:305-306, grifo nosso).

Assim, na mesma direção caminha a imprevisibilidade associada à AT. Como consequência do foco empírico vago e da pouca familiaridade apesar da grande profusão de estudos na área, o grau associado à previsibilidade quanto à transferência da AT para outro contexto que não o europeu se torna bastante baixa. Se até mesmo num contexto como o europeu a implementação da AT não representa uma atividade trivial, quanto mais num contexto latino-americano. De acordo com Comunidades Europeias (2006), a adoção da abordagem ascendente representa um requisito importante para os países europeus que pretendam se unir à UE. À época abrangida pelo documento dessa comunidade, muitos dos países que se uniram à comunidade tiveram uma experiência limitada em tais abordagens participativas, necessitando uma forte ênfase na criação de

capacidades administrativas para estimular e apoiar a criação de GALs. Nesse sentido, a AT se mostra duplamente imprevisível: em primeiro lugar, até mesmo para o próprio contexto onde surgiu, a AT apresenta uma certa imprevisibilidade; e, em segundo, mais ainda para sua transposição a outro contexto. Segundo a conceituação proposta por Rose (1993), a AT se mostra altamente imprevisível, pois acarreta grandes impactos no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Da mesma forma que ocorre com os objetivos de um programa destinado a incrementar as relações entre grupos étnicos, os objetivos da AT nesse sentido, por serem difusos e difíceis de mensurar empiricamente, apresentam consequências menos previsíveis.

#### **5.1.5. Quinta categoria: escala de mudanças**

Normalmente, grandes mudanças são mais difíceis de serem alcançadas do que pequenas mudanças. No arcabouço conceitual do *lesson-drawing*, Rose (1993) assume por definição que um programa novo é uma forma de mudança não incremental. No entanto, inovação não se confunde com extensão de mudanças: a criação de um programa pode envolver uma pequena ou grande diferença em relação à demanda por recursos ou em relação a seus impactos. Por exemplo, uma mudança na forma como um procedimento administrativo é operacionalizado representa uma mudança política muito menor que a mudança na forma como a concessão de um benefício é calculada para um grupo de beneficiários. Todavia, embora a introdução de um benefício específico represente uma mudança política maior, a alteração marginal em um programa já estabelecido afeta um número maior de pessoas e, mesmo assim, sua implementação é mais fácil do ponto de vista administrativo. Por outro lado, a introdução de um benefício ao mesmo tempo novo e específico pode repercutir um grande impacto no que se refere ao trabalho dos funcionários públicos, acarretando, pois, uma curva de aprendizagem (ROSE, 1993).

Assim, *quanto menor for a escala de mudanças resultante da adoção de um programa, mais fungível será esse programa*<sup>7</sup>. Quando a mudança diz respeito a uma alteração em um programa já existente, a escala de mudanças é provavelmente minimizada: pode ocorrer que uma mudança seja acrescida a uma legislação já

---

<sup>7</sup> No original: *The smaller the scale of change resulting from the adoption of a program, the more fungible a program* (ROSE, 1993:135).

estabelecida e seja implementada por funcionários públicos de uma agência pública com experiência nisso. Assim, embora possa haver alguma disputa política, não há obstáculos técnicos a esta ação. Em contraste, a proposta de introdução de um programa que seja relativamente novo a uma jurisdição é diferente: trata-se de uma mudança em qualidade, pois a jurisdição terá, em primeiro lugar, que instituir os procedimentos que darão sustentação a este programa (ROSE, 1993).

De acordo com Rose (1993), quanto maior for o número de programas já estabelecidos em um contexto institucional, maior será a escala de mudanças, pois um programa novo não afeta diretamente apenas seu público alvo, mas também traz consequências para outros programas já estabelecidos na mesma área política. Assim, nesta perspectiva, os programas do passado perpetuam seu legado: administradores e beneficiários de programas já estabelecidos demandariam um esforço maior no sentido de convencimento quanto às vantagens de adoção de uma medida que possa muitas vezes ir de encontro às suas práticas já rotinizadas, sejam quais forem os méritos do novo programa; nesse sentido, citando March e Olsen, Rose (1993:136) acrescenta: *“History cannot be guaranteed to be efficient”*.

No que se refere à AT, no contexto da UE, a abordagem LEADER surgiu como um envolvimento gradual das comunidades locais no acréscimo de valor aos recursos locais, dando origem a uma abordagem ascendente por zona. O principal consenso resultante disso foi que as estratégias de desenvolvimento rural seriam mais eficazes se fossem decididas e implementadas a nível local pelos próprios agentes locais, acompanhadas de procedimentos claros e transparentes, com o apoio das administrações públicas competentes e de assistência técnica necessária para a transferência de boas práticas (Comunidades Europeias, 2006).

Dessa forma, a AT surgiu da convergência entre os países da UE em torno dos desafios e oportunidades oferecidos pela globalização às zonas rurais. Nessa dinâmica, a partir do momento que diferenciação e agregação de valor passam a ser aspectos cruciais para os mercados de qualidade nos sistemas agroalimentares, os países desenvolvidos da Europa precisaram criar novas abordagens para que as políticas públicas estimulassem o desenvolvimento econômico, a inovação e o aumento da produtividade. Consequentemente, a ação do Estado passa a se caracterizar por uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo e interação com outros atores

sociais no desenho e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, retomando a primeira categoria, a iniciativa LEADER “nasceu” como um laboratório para incentivar respostas inovadoras para velhos e novos problemas rurais em um contexto determinado. Portanto, a AT emerge como uma mudança incremental para o contexto europeu; os países da UE evoluíram gradualmente nesta direção, pois possuíam as condições endógenas necessárias para avançar nesse sentido. Retomando a segunda e terceira categorias, essas condições endógenas, resumidas pelo termo capital territorial, são bastante específicas ao contexto europeu.

De acordo com Rose (1993), quando o *lesson-drawing* ocorre através das fronteiras nacionais, a escala de mudanças aumenta, pois a lição ou programa além de ser novo para a jurisdição que o adota, ainda opera em um ambiente diferente. Dessa forma, considerando-se todas as categorias apresentadas anteriormente, a AT nos moldes europeus se mostra como uma lição extremamente complexa e difícil, podendo se apresentar até mesmo paradoxal no seu transplante a outros contextos. Em sua transferência a outro contexto, a AT, que se apresenta como uma lição dependente do contexto para os países europeus, pode se tornar uma lição única e, portanto, inimitável em jurisdições que não possuam a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais para a adoção desta lição; quando isso acontece, a AT pode, paradoxalmente, se mostrar ao mesmo tempo fungível quanto a sua forma e infungível quanto a seu conteúdo, pois depende de elementos contextuais bastante específicos e configurações institucionais bastante genéricas; ainda por cima, é altamente intensiva em recursos financeiros e humanos e demanda elementos culturais que não podem ser exigidos por lei ou “criados por decreto”. De acordo com Sabourin (2011), na Europa, as políticas públicas aparecem como construções sociais que resultam de processos de ação coletiva associando diferentes categorias de atores privados e públicos. A principal característica dessas políticas diz respeito à superação do viés setorial, que, por sua vez, implica a superação de um dilema de ação coletiva: a construção da cooperação entre os agentes locais em torno de um projeto comum e de ações multissetoriais, com o objetivo de criar as sinergias, a propriedade comum e a massa crítica necessárias para aumentar a competitividade econômica em uma área rural (Comunidades Europeias, 2006).

Dessa forma, a transferência da AT para um contexto que não possua a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais se torna uma tarefa

duplamente difícil: mais do que mudanças na superestrutura que requerem familiaridade no sentido de internalização de preceitos e conceitos, a AT exige, ainda, elementos contextuais bastante específicos que são difíceis ou impossíveis de serem imitados. Portanto, nessa situação em particular, antes de tudo, a AT pressupõe uma mudança em qualidade com a construção de uma estrutura que dê sustentação à superestrutura almejada, e, se e somente se isso acontecer, é que se passa ao próximo passo, ou seja, ao apoio aos atributos específicos dos territórios. Aqui, a ordem dos fatores influencia os resultados, pois não é com uma simples mudança nas regras formais que se constrói uma infraestrutura que dê sustentação às instituições formais desejadas. Nesse sentido, ao tratar das instituições como meios necessários, Rose (1993) esclarece que definições muito genéricas e abrangentes para instituições, ao confundirem instituições formais e informais, bem como os padrões de comportamento tanto dentro como fora de uma organização, como a definição dada por March e Olsen (*apud* Rose, 1993:123), que definem instituições como “*collections of standard operating procedures and structures that define and defend values, norms, interests, identities and beliefs*”, podem encorajar a falsa crença de que ao mudar instituições necessariamente se está mudando os resultados de um programa.

#### **5.1.6. Sexta categoria: impacto da interdependência**

De acordo com a definição proposta por Rose (1993), a interdependência existe quando um programa em uma jurisdição é influenciado por outros programas que abordam um problema correlacionado em outra jurisdição; apesar de serem paralelos, os programas interagem de alguma forma. Mesmo que os formuladores de políticas públicas ignorem o que se passa em outros lugares, em um sistema interdependente, os efeitos de um programa são o resultado das interações entre suas ações e as dos outros. Assim, *quanto maior for a interdependência entre programas adotados em jurisdições diferentes, mais fungível será o impacto de um programa*<sup>8</sup>.

A interdependência pode variar grandemente conforme o contexto em que um programa se insere. Pode ocorrer tanto dentro de uma mesma jurisdição como entre duas ou mais jurisdições. A interdependência internacional fica sempre patente em

---

<sup>8</sup> No original: *The greater the interdependence between programs undertaken in different jurisdictions, the more fungible the impact of a program* (ROSE, 1993:136).

programas de defesa nacional. Quando nações interdependentes diferem grandemente na escala de seus recursos, as nações menores ficam indiretamente forçadas a prestar atenção às ações das nações maiores. Em política econômica, a interdependência funcional se torna mais transparente. Os fluxos de comércio internacional movimentam dinheiro, bens e serviços entre as fronteiras nacionais; nessa dinâmica, os programas de comércio em uma jurisdição dependem necessariamente do sucesso de programas executados em outras jurisdições que se relacionam no intercâmbio internacional de importação e exportação (ROSE, 1993).

No que tange à AT, em particular, Rose (1993), ao tratar do *lesson-drawing*, nos apresenta um exemplo que vai ao encontro do tema tratado neste parágrafo. O autor apresenta o caso da OCDE, onde a internacionalização dos mercados, *vis-à-vis*, globalização, criou uma interdependência entre as políticas econômicas nacionais. Em uma economia aberta internacionalmente, cada economia nacional, além das suas próprias ações, fica sujeita ao resultado das medidas tomadas em outros países. Num panorama mais amplo, surge um problema de governança global. Como consequência das seguidas crises da balança de pagamento das economias emergentes durante a segunda metade da década de 1990, período marcado pelo esgotamento do modelo de gestão macroeconômica defendido pelas economias desenvolvidas, em 1999 estabeleceu-se o G-20, reunindo países desenvolvidos e os países em desenvolvimento sistematicamente mais importantes, para cooperação em temas econômicos e financeiros (ITAMARATY, 2013). Na mesma década de 1990, no âmbito do desenvolvimento rural da UE e dos países membros da OCDE, surge uma nova estrutura de governança: a governança territorial, como uma resposta aos desafios e oportunidades impostos às áreas rurais pela globalização. Nesse contexto, redes ou associações de grupos LEADER foram criados ou emergiram de um modo mais informal a nível local, regional ou nacional em alguns Estados-membros e a nível europeu (Comunidades Europeias, 2006).

Assim, porquanto a Iniciativa LEADER surgiu como uma espécie de laboratório para promover o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento, a ligação em rede se torna uma característica importante desta abordagem. A esta característica se relacionam sistemicamente outras como ações integradas e multisetoriais, facilitação à inovação e cooperação. Segundo Comunidades

Europeias (2006), a ligação em rede implica o intercâmbio de resultados, experiências e saber-fazer entre os grupos LEADER, zonas rurais, administrações e organizações envolvidas no desenvolvimento rural da UE, sejam ou não beneficiários diretos da Iniciativa LEADER; torna-se um meio de transferência de boas práticas, de divulgar a inovação e de retirar ensinamentos do desenvolvimento rural a nível local; e, ao forjar ligações entre pessoas, projetos e zonas rurais, estimula projetos de cooperação ao colocar os grupos LEADER em contato uns com os outros em outras regiões, Estados-Membros ou mesmo num país terceiro. Os projetos de cooperação não são simples intercâmbios de experiências, mas devem envolver um projeto conjunto concreto, que seja melhormente gerido em uma estrutura comum (Comunidades Europeias, 2006).

No que se refere à transferência da AT para outros contextos, a fungibilidade dos impactos desta abordagem (isto é, a criação de sinergias, uma propriedade material e imaterial comum e da massa crítica necessária ao aumento da competitividade econômica numa área rural) está relacionada não apenas à interdependência de um conjunto coeso de políticas públicas, mas, sobretudo, à superação do viés setorial num sentido mais amplo, abrangendo tanto a esfera do Estado como a da sociedade. Na esfera do Estado, para que os efeitos da AT sejam fungíveis, torna-se necessário uma abordagem holística ou sistêmica em detrimento a uma abordagem setorial ou fragmentada. Conforme a configuração institucional e a abrangência ou foco dado à AT por parte da jurisdição que a adote, uma abordagem sistêmica deve relacionar e coordenar num todo coerente (i) as ações realizadas num único setor, (ii) todas as ações ou grupos específicos de ações ou (iii) as ligações entre os diferentes agentes e setores econômicos, sociais, culturais e ambientais (Comunidades Europeias, 2006). Não basta que programas ou ações sejam reunidos numa matriz e continuem a operar independentemente, mas que estejam coordenados num todo coerente interdependentemente, ou seja, que “conversem” entre si, aproveitando sinergias e evitando a duplicação de esforços. Além disso, a implementação da AT também comporta a formação de redes institucionais através das quais são realizadas atividades práticas, tais como preparação de publicações sobre diferentes aspectos do desenvolvimento rural; organização de seminários; análise de ações de desenvolvimento rural com o intuito de identificar boas práticas; identificação de tendências de evolução nas zonas rurais; gestão de sítios *web*; apoio à procura de parceiros potenciais para os

grupos LEADER; e lançamento de projetos de cooperação (Comunidades Europeias, 2006).

Por outro lado, na esfera mais ampla da sociedade, a promoção do desenvolvimento rural costuma ser associado à pobreza, com a demanda por estratégias específicas de discriminação positiva que muitas vezes se traduz na introdução de um viés marcadamente assistencial às populações e regiões rurais, tendo o efeito não antecipado de excluí-las de todo um outro rol de programas e políticas de dinamização econômica e fomento à inovação (FAVARETO, 2010). Portanto, a superação do viés setorial envolveria também uma mudança na esfera das formas de racionalização predominante (WEBER *apud* FAVARETO, 2010) nos quadros mentais da burocracia governamental, de pesquisadores e até mesmo das próprias populações rurais, que associam o rural à pobreza e à imagem de um lugar destinado à produção de bens primários, reforçando ainda mais o viés setorial (FAVARETO, 2010). Segundo Comunidades Europeias (2006), a abordagem ascendente pressupõe um maior protagonismo das autoridades e comunidades locais na definição e execução de programas destinados a satisfazer as necessidades locais das áreas rurais consideradas como territórios, em vez de atenderem apenas ao setor agrícola. Assim, para que a AT seja fungível em seus efeitos na promoção de um desenvolvimento sustentável, um território precisa associar todos os setores econômicos e sociais presentes em uma região em torno de projetos coletivos e ações multisetoriais, com vistas a criar sinergias na produção de um bem comum ao território como um todo, envolvendo, portanto, o reforço do diálogo e da cooperação entre diferentes agentes rurais.

#### **5.1.7. Sétima categoria: valores definindo objetivos**

De acordo com Rose (1993), valores<sup>9</sup> influenciam a atividade de *lesson-drawing* somente quando são relevantes para a política em questão. A relevância política (*political salience*), isto é, a importância atribuída a certas questões, particularmente por parte do eleitorado, pode proporcionar suporte para a adoção de uma lição, quando esta

---

<sup>9</sup> De acordo com Rose (1993), valores, como, por exemplo, a preferência individual por algo em particular, estão afastados da consideração política. Valores, aqui, assumem o sentido de objetivos de governo, ou a orientação dada a uma política pública. Segundo o autor: *Within a nation, there is substantial consensus about broad goals of government: Peace is better than war, full employment is better than unemployment, and stable prices are better than inflation* (ROSE, 1993:141).

se apresenta e é vista como um meio válido para a realização de objetivos valorizados. Assim, qualquer lição consistente com valores consensuais irá receber apoio por parte de políticos de qualquer filiação partidária. Uma maioria majoritária pode ser representada por uma maioria esmagadora do eleitorado, por uma parcela muito pouco representativa desse eleitorado em geral, ou por um grupo que domine por causa de sua posição estratégica ou da “apatia das massas”. Nesse sentido, qualquer maioria política é inerentemente instável, pois é composta por uma coalização de grupos ou interesses. A curto prazo, essa instabilidade pode dificultar a manutenção de uma maioria pelo tempo necessário para garantir a adoção de um programa. Todavia, a longo prazo, os valores apenas irão constituir um veto permanente na transferência de um programa se eles forem negativos, consensuais e estáveis. Portanto, segundo Rose (1993), o veto que os valores de uma maioria atual podem impor sobre uma lição em particular é real, embora não seja permanente.

Dessa forma, os agentes políticos impõem restrições normativas em *lesson-drawing*, pois, *quanto maior for a consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores subjacentes a um programa, maior será a fungibilidade desse programa*<sup>10</sup>. Quando os agentes políticos examinam as lições em outras partes do mundo, sua percepção é seletiva. Segundo Rose (1993), eles estão inclinados a ver o que gostariam de ver e a ignorar o que seja adverso. À percepção seletiva se combina também a adaptação seletiva às circunstâncias. Enquanto os agentes políticos se preocupam mais com os valores que definem o fim de uma política, do que com seus meios programáticos, os servidores públicos e analistas políticos, por outro lado, tendem a se preocupar com o uso de seus conhecimentos para projetar os meios necessários para a operacionalização das políticas públicas. Enquanto os agentes políticos pensam em primeiro lugar em termos de objetivos ideais, um técnico olha para o programa e se pergunta: “*será que isso irá funcionar?*”.

No que se refere à transferência da AT para outros contextos, como, por exemplo, o latino-americano, na utilização da sétima categoria de análise do *lesson-drawing* é que o exercício de vigilância epistemológica se faz útil para a própria teoria que trata da adequação ao contexto. Conforme a discussão proposta na terceira categoria, o conceito de fungibilidade é adequado à lógica dos países industrializados ou

---

<sup>10</sup> No original: *The greater the congruity between the values of policy-makers and a program's values, the greater its fungibility* (ROSE, 1993:141).

considerados como desenvolvidos. Segundo a lógica desses países, normalmente, a desejabilidade política costuma ser contrabalaneada pelo possibilitivismo prático. Nesses países, de acordo com Rose (1993), as três primeiras categorias tratadas neste trabalho são normalmente encontradas e, por isso, portanto, podem ser consideradas como algo dado. Nesses casos, na maioria das vezes, uma lição pode ser considerada *per se*, pois, logicamente, está adequada ao contexto em termos de recursos necessários. Por outro lado, num contexto com o histórico como o dos países latino-americanos, uma ênfase especial quanto aos recursos como restrição precisa ser colocada em evidência. Da forma como Rose (1993) propõe a sétima categoria, uma lição poderia ser considerada como um valor em si mesma, caso essa categoria fosse empregada num contexto com uma lógica diferente da qual esse conceito se propôs originalmente.

Um ponto importante, aqui, diz respeito à percepção dos formuladores de políticas públicas. Sejam quais forem suas determinantes, por exemplo, racionalidade limitada, ideologia ou até mesmo oportunismo, tal percepção pode não corresponder ou não se “encaixar” em uma realidade objetivamente dada. Como Rose (1993) colocou a questão, os agentes políticos estão sujeitos a ter uma percepção não muito afinada com suas “reais” capacidades ou limitações institucionais, as quais, muitas das vezes, podem ser melhor percebidas por técnicos ou funcionários públicos, por lidarem com as questões práticas ou instrumentais de uma política pública. Desse modo, apesar de um programa ser fungível, pelo fato de ir ao encontro dos anseios seja de toda uma coletividade seja de um pequeno grupo, uma elite política ou um grupo de pressão, o que facilita ou estimula a adoção de uma determinada lição, não necessariamente resulta disso que o programa será viável em termos práticos ou, como se diz, irá “pegar”, isto é, se consolidar como uma instituição bem sucedida. Neste ponto em particular, portanto, é que se concentra em grande parte a discussão interdisciplinar deste trabalho.

A partir do arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), em linhas gerais, as restrições ao *lesson-drawing* poderiam ser consideradas como *restrições normativas*, exercidas pelos agentes políticos, e *restrições técnicas ou contextuais*, exercidas pelas condições específicas da jurisdição acolhedora, incluindo-se, aqui, os recursos como restrição. Isso posto, este trabalho acrescentaria uma pequena alteração à categoria de análise proposta por Rose (1993), ao colocar os recursos como restrição em evidência, resultando na seguinte categoria: *quanto mais alinhadas forem as variáveis normativas*

com as variáveis contextuais na concepção de um programa, mais fungível será a consolidação desse programa<sup>11</sup>. Assim, de acordo com a perspectiva proposta aqui, uma determinada lição poderia se mostrar, ao mesmo tempo, fungível em termos normativos e “infungível” em termos técnicos; nesse sentido, a fungibilidade “plena” – isto é, a fungibilidade de um programa *per se* acompanhada da fungibilidade da consolidação desse mesmo programa como uma instituição bem-sucedida – depende *tanto* da consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores de um programa, *quanto* da sintonia “realista” dessa consistência de valores com as capacidades e limitações institucionais de uma jurisdição.

Aqui, através desse exercício de vigilância epistemológica, o conceito de fungibilidade proposto por Rose (1993) nos proporciona um *insight* interessante sobre a heurística do processo de difusão de ideias, segundo a perspectiva do novo institucionalismo. Da discussão apresentada até o momento sobre a transferência da AT, derivam duas constatações importantes: *uma lição pode ser altamente fungível no que diz respeito somente a sua forma*; e *uma lição pode ser altamente fungível no que se refere a sua desejabilidade política*. Somando-se a essas premissas o conceito de *isomorfismo institucional*, a difusão de práticas ineficientes e até mesmo ineficazes que são adotadas voluntária e proativamente se torna um pouco mais compreensível. Do exposto até agora, pode-se depreender que a fungibilidade de um programa, *em alguns casos*, pode não estar necessariamente associada à sua eficiência ou eficácia. A este tipo de *fungibilidade* identificado neste trabalho chamo de *espraiamento* internacional de lições, ou seja, a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, se tornando menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar. Nesta dinâmica, com seu *espraiamento* generalizado, as ideias produzidas nos países de vanguarda se tornam hegemônicas ao serem propagadas por organismos multilaterais de cooperação internacional, ocorrendo o que Favareto (2010) chama de incorporação por

---

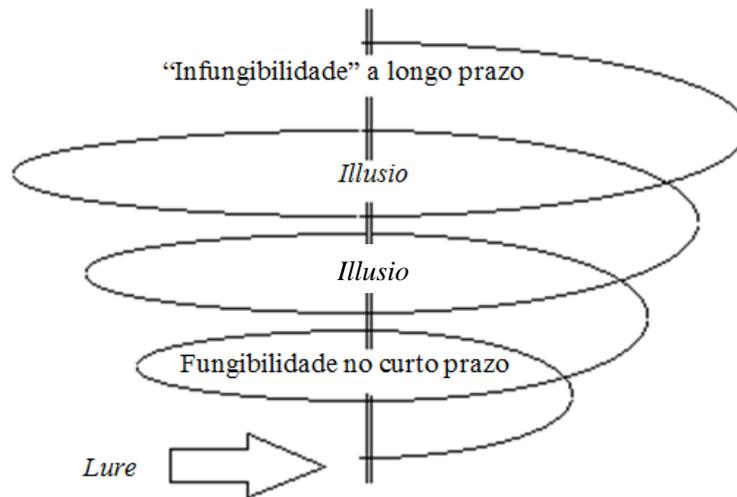
<sup>11</sup> Fazendo uma analogia a uma equação matemática, quando um termo é colocado em evidência, o resultado é uma alteração apenas na forma dessa equação, destacando um termo implícito ou subtendido em outra estrutura equivalente que seja mais evidente. Neste trabalho, não se considera que a proposta de Rose (1993) esteja errada, mas, sim que, quando aplicada a outras lógicas, esta proposta pode se mostrar inadequada. Dessa forma, numa perspectiva histórica, dada as características do contexto latino-americano, torna-se necessário enfatizar algo que seja óbvio ou já superado para outras lógicas. Caso contrário, nestas circunstâncias, uma lição pode ser considerada como um valor em si mesma.

adição ao léxico dos formuladores de políticas; com isso, ao mesmo tempo que se legitimam no seu contexto de origem, essas ideias se tornam politicamente desejáveis em outras jurisdições, ao fomentarem, por vezes indiretamente, a idealização de um nivelamento a um patamar hegemônico ou um “*catch up*” rápido e fácil. No entanto, essas ideias não se fazem acompanhar das capacidades materiais endógenas que dão sustentabilidade aos projetos criados simbioticamente às condições dos próprios países que os disseminam. Nas palavras de Rose (1993:46, grifo nosso): “*In Greek mythology sirens lured sailors to steer in their direction, but the sirens’ call actually lured sailors onto the rocks. If politicians adopt lessons solely on grounds of the desirability of goals, without regard to the feasibility of means, they run the risk of backing a shipwrecked program*”.

Dessa forma, supondo que, em algum lugar no tempo, quando uma jurisdição se deixa seduzir pelos apelos do *siren’s call*, num processo bastante assimilado ao *lesson-drawing* em aparência, ocorreria uma *lure*, isto é, a adesão a um projeto politicamente desejável e facilmente adaptável no curto prazo, mas tecnicamente inviável a médio e longo prazo, pois não suportado pelas reais capacidades institucionais da jurisdição acolhedora. A partir do momento da adoção desse tipo de lição, gradualmente, a *lure* iria dando espaço a uma *illusio*, no sentido como Favareto (2010) a toma emprestada de Bourdieu, ou seja, a incorporação por adição de novos temas, sem a devida capacidade ou mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar. No caso em particular da disseminação ou *espraiamento* da AT num contexto latino-americano, segundo Favareto (2006), o rural continuaria a ser assimilado ao atraso e à produção de bens primários, o que acaba promovendo uma inércia institucional, apoiada em interesses e em sistemas cognitivos afinados com a lógica setorial cristalizados nos agentes sociais, e, portanto, *embedded* em interesses setoriais. Assim, entende-se, neste trabalho, que a *illusio* ocorre como um mascaramento das velhas práticas sob um véu de novidade: *um discurso territorial com práticas setoriais*; esta *illusio*, conforme Favareto (2006), que sempre a emprega com o sentido dado por Bourdieu, é uma condição que, a título de crença fundamental, se torna indiscutida e irrefletida. No entanto, neste trabalho, assume-se que, a partir do momento em que os resultados envoltos por essa *illusio* passam a ser discutidos e a impor sua existência própria como um *fato social* (DURKHEIM, 1993), a médio e longo prazo, conseqüentemente, a infungibilidade dessa prática começa a “vir à tona”. Assim, com a inclusão da variável tempo, numa

perspectiva inspirada no novo institucionalismo histórico, ocorreria uma dinâmica análoga ao que é esquematizado de forma heurística na **Figura 5**.

**Figura 5:** Espiral de evolução do *espraiamento* internacional de lições



FONTE: Elaboração própria.

#### 5.1.8. A fungibilidade da Abordagem LEADER na perspectiva do *Lesson-drawing*

Na análise precedente, à luz do conceito de fungibilidade proposto por Rose (1993) no arcabouço conceitual do *lesson-drawing* sobre as contingências que afetam a transferência de uma lição, examinou-se de forma abstrata o modelo LEADER da União Europeia. Nesta análise, cujos resultados são resumidos no **Quadro 3**, a AT, enquanto projeto normativo inspirado no modelo LEADER, se mostrou altamente fungível quanto à sua forma, e, por outro lado, infungível quanto a seu conteúdo. Assim, verificou-se que a AT apresenta um padrão de disseminação: isoladamente da consideração das capacidades ou limitações institucionais presentes em uma jurisdição, a AT é altamente fungível e generalizável.

**Quadro 3:** Resumo da aplicação do conceito de fungibilidade ao modelo LEADER

FUNGÍVEL (Forma)	INFUNGÍVEL (conteúdo)
<p><b>Categoria 2:</b> Quanto mais substituíveis forem as instituições envolvidas na execução de um programa, mais fungível será esse programa.</p> <p><b>Categoria 7:</b> Quanto maior for a consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores subjacentes a um programa, maior será a fungibilidade desse programa.</p>	<p><b>Categoria 1:</b> Quanto menos elementos de singularidade um programa apresentar, mais fungível ele será.</p> <p><b>Categoria 3:</b> Quanto maior for a equivalência de recursos entre governos, maior será a fungibilidade de um programa.</p> <p><b>Categoria 4:</b> Quanto mais simples for a estrutura de causa-e-efeito de um programa, mais fungível ele será.</p> <p><b>Categoria 5:</b> Quanto menor for a escala de mudanças resultante da adoção de um programa, mais fungível será esse programa.</p> <p><b>Categoria 6:</b> Quanto maior for a interdependência entre programas adotados em jurisdições diferentes, mais fungível será o impacto de um programa.</p>

FONTE: Elaboração própria a partir de Rose (1993).

A partir dessa análise chega-se ao conceito de um tipo especial de fungibilidade: o *espraiamento* internacional de lições, cujas premissas básicas (fungibilidade das categorias 2 e 7, independentemente das demais categorias) serão aplicadas aos casos concretos de Brasil e Argentina nas próximas seções deste trabalho.

## 5.2. Espreadimento internacional de lições e a fungibilidade abstrata de instituições

No que se refere à primeira premissa do espraio internacional de lições, a AT se apresenta altamente fungível quanto à substituição ou equivalência funcional entre instituições; isoladamente de suas demais características, a princípio, a abordagem ascendente e a construção de parcerias entre o setor público e o privado não demandam nenhuma instituição específica para sua operacionalização, podendo, portanto, se encaixar em “qualquer” estrutura institucional. Muito provavelmente, isso representa um dos fatores, entre outros relacionados, que têm facilitado o grande espraio que esta abordagem tem apresentado a partir da década de 1990. A exemplo de Argentina e Brasil, a AT pode se conformar com diferentes tipos organizacionais, cada qual com seu enraizamento político característico, e se ajustar a diferentes estruturas institucionais, conforme a dependência de caminho em cada uma dessas jurisdições. Nesta perspectiva, portanto, a AT se mostra facilmente generalizável, independentemente do seu conteúdo.

Como Rose (1993) coloca a questão, muitos programas são adotados através de organizações já estabelecidas, o que reduz custos em termos de tempo, dinheiro e inexperiência em começar uma nova organização. Da mesma forma, um programa novo pode se beneficiar de um quadro de servidores públicos já estabelecido, bem como de procedimentos operacionais padronizados para os elementos que são comuns a muitas atividades governamentais. Nesse sentido, algo semelhante ocorre com a configuração institucional do enfoque territorial na Argentina. A experiência argentina de AT é operacionalizada por meio de uma organização pública pré-existente e já consolidada a mais de meio século. O *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) é um órgão estatal descentralizado com autarquia operacional e financeira, dependente do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación* (MAGyP). Seus esforços se orientam no sentido de promover a inovação como motor do desenvolvimento e integrar capacidades para fomentar a cooperação interinstitucional, gerar conhecimento e tecnologias e colocá-los a serviço do setor agropecuário por meio dos seus sistemas de extensão, informação e comunicação (INTA, 2013).

Desde a criação do INTA em 1956, seu quadro de extensionistas tem experimentado os reflexos da conjuntura em que toda a América Latina esteve inserida.

De acordo com INTA (2008), ao longo de sua história, a organização vem se adequando aos modelos do desenvolvimentismo (1945-1968), da crítica ao desenvolvimentismo (1968-1976), do neoliberalismo (1976-2002), e ao atual modelo “outras visões de desenvolvimento” (2002-atual). Para o INTA, o enfoque territorial representa um paradigma que envolve as seguintes abordagens complementares: desenvolvimento endógeno ou econômico local; economia social; e desenvolvimento territorial e sócio-territorial.

Neste marco, em 2003, criou-se o *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable* (ProFeder), projetado para contribuir na promoção da inovação tecnológica e organizacional, no desenvolvimento das capacidades de todos os atores do sistema e no fortalecimento da competitividade sistêmica regional e nacional em um âmbito de equidade social e sustentabilidade. Este Programa incorporou outros Programas que haviam sobrevivido à crise do modelo anterior, levados, agora, à categoria de Projetos, a saber, o Programa *Minifundio*, criado em 1987 em resposta à problemática da pobreza rural, é um projeto que tem como objetivo promover ações que contribuam para a melhoria dos ingressos e qualidade de vida dos produtores minifundistas; o Programa *Pro-Huerta*, criado no começo dos anos 90 em resposta à problemática de segurança alimentar e situação de pobreza estrutural, financiado pelo *Ministerio de Desarrollo Social*, é um projeto integrado de autoprodução de alimentos que tem o objetivo de melhorar a segurança e soberania alimentar e favorecer a participação e organização dos setores vulneráveis da sociedade argentina; e, por fim, o *Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria*, conhecido como *Cambio Rural*, instituído pelo INTA em 1993 dentro do marco de cooperação com a SAGPyA, é um projeto que tem como objetivo promover a busca, por parte dos grupos de produtores (PyMES agropecuárias – Pequenos e medianos empreendedores agroindustriais), de alternativas para o incremento de ingressos financeiros, a geração de novas fontes de emprego e o ingresso em mercados mais dinâmicos.

A estes projetos, acrescentou-se o *Programa de Reactivación de Productores Familiares* (PROFAM), aprovado desde 1997 pelo INTA, mas, por falta de recursos, implementado somente em 2003, juntamente com o ProFeder. O PROFAM é destinado a uma população estimada em cerca de 40.000 produtores, que, por suas características,

não se adequaram às estratégias de trabalho do *Cambio Rural* nem às do *Minifundio* (produtores familiares); seus objetivos são promover projetos participativos onde os produtores familiares procuram superar problemas comuns como os de organização, recursos, acesso a crédito e comercialização, entre outros.

Abrigando as estratégias de intervenção supramencionadas, o ProFeder é implementado através do sistema de extensão do INTA, nas 47 Estações Experimentais Agropecuárias – EEAs, e suas 328 Unidades Operativas de Extensão (oficinas de extensão, oficinas de desenvolvimento rural, oficinas de formação técnica, unidades territoriais, etc), distribuídas nas 23 Províncias do país. No ano de 2005, surgem outras ferramentas metodológicas de intervenção: os *Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local* (ADL), com o objetivo de promover e consolidar as ações que convirjam ao desenvolvimento local, fomentando a participação social, a cooperação e a articulação entre os setores público e privado; e os *Proyectos Integrados*, que trabalham com um público alvo bastante diversificado (PyMES – Pequenas e médias empresas; produtores familiares; e pequenos e grandes produtores) tanto a nível regional quanto a nível das cadeias de valor agroalimentar, que podem se articular com um mesmo objetivo, seja de mercado, organizacional, etc.

Por fim, no ano de 2006, dentro do *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNTER), é criada a Coordenação Nacional do ProFeder, por meio da qual se realizam atividades de gestão, informação e monitoramento, assistência técnica e capacitação, acompanhamento e financiamento de projetos, fortalecimento de capacidades institucionais, provisão de insumos, concepção e distribuição de materiais didáticos, comunicação com outros seguimentos do Estado nacional e colaboração em cooperação internacional.

Por seu turno, no caso brasileiro, a AT apresenta uma conformação institucional diferente, embora paralela em muitos aspectos essenciais à conformação argentina. O caso brasileiro se caracteriza por se apresentar como um exemplo de construção de uma nova institucionalidade – considerada pela literatura e por vários organismos internacionais como inovadora – para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. Nesse sentido, para operacionalizar as estratégias de desenvolvimento rural territorial que começavam a se esboçar no âmbito das políticas públicas do Brasil, criou-se, em

2004, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo SDT/MDA/IICA (2010):

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) foi instituída a partir do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo o artigo 13 do referido Decreto, é da competência da SDT articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em prol do desenvolvimento de regiões onde predominam agricultores(as) familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário.

A atuação da SDT/MDA é pautada por ações que visam promover a gestão social, por meio do fortalecimento dos atores sociais, bem como apoiar a dinamização econômica nos territórios rurais e a articulação de políticas públicas para dar suporte aos programas e projetos que compõem o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). A gestão social está relacionada diretamente ao fortalecimento dos Colegiados Territoriais e ao processo de planejamento e gestão, bem como o fomento ao associativismo e cooperativismo da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária são estratégias adotadas pelo PRONAT, com vistas ao fortalecimento dos seus beneficiários(as) prioritários(as) (SDT/MDA/IICA, 2010:12).

Mais especificamente, de acordo com os documentos institucionais que estabelecem o marco referencial da abordagem territorial da SDT:

O MDA concentra esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial definiu como sua missão *“apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”*. (MDA/SDT, 2005:3, grifo do autor).

De acordo com SDT/MDA/IICA (2010), a partir da reivindicação das diversas instituições representativas dos movimentos sociais que buscavam tratamento diferenciado para sua categoria, entre as quais, despontando mais significativamente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), desenvolveu-se uma proposta que seria precursora de um programa que evoluiria para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Nesse contexto, várias organizações sociais, aglutinando sujeitos de múltiplas identidades sociais, étnicas, culturais e políticas, passaram a adotar a tipologia do agricultor familiar para conquistar espaços e negociar questões relevantes na implementação de políticas públicas, a

exemplo da proposta do Projeto Dom Helder Câmara de integrar vários assentados de reforma agrária no Semiárido nordestino e o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) da CONTAG. Em decorrência da criação do PRONAF, em 1995, houve a necessidade de constituição de *novas estruturas*: os conselhos de âmbito local, estadual e regional; sendo a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável formada a partir de 1997. Para acessar a linha de crédito para a agricultura familiar do PRONAF, os municípios precisavam elaborar planos de desenvolvimento rural, que, por sua vez, precisavam ser aprovados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Nessa conjuntura, em 1999, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), um órgão colegiado integrante da estrutura básica do MDA. Em 2003, o CNDRS é reestruturado e passa a se chamar CONDRAF, cujo campo de ação gira em torno das três áreas de atuação do MDA: desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar.

Assim, a partir de 2003, com inspiração numa proposta de desenvolvimento local que considerava os municípios rurais com baixo índice de desenvolvimento humano como um território de identidade, o desenvolvimento rural no Brasil passou a ser pensado como uma política pública específica, embora, naquele momento, ainda não se constituísse em missão oficial de um órgão federal em particular. Dessa forma, as ações de apoio à agricultura familiar se estruturam no Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), coerente, segundo SDT/MDA/IICA (2010), à institucionalidade que ainda o abrigaria. Um ano mais tarde, nesse sentido, cria-se a SDT. Nessa articulação, os recursos do componente Infraestrutura e Serviços Municipais do PRONAF, até então sob a coordenação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), também subordinada ao MDA, passam a ser repassados ao PRONAT, já com enfoque territorial, na forma da ação orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura nos Territórios Rurais, operacionalizada a partir de então pela SDT (SDT/MDA/IICA, 2010).

De acordo com SDT/MDA/IICA (2010), com a AT como base de sua estratégia de ação, expressa no PRONAT, um dos principais desafios que se apresentaram à SDT/MDA foi o de identificar e constituir territórios, a partir de identidades regionais como elementos aglutinadores e promotores do desenvolvimento sustentável. Em 2004,

o PRONAT já abrangia 65 territórios; em 2006, 118 territórios e, atualmente, 164 territórios rurais compostos por 2,5 mil municípios. Nesse âmbito, o PRONAT conta com colegiados territoriais, isto é, fóruns constituídos em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público (SDT/MDA, 2013). Em 2008, 120 territórios pertencentes ao PRONAT foram incorporados ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado pelo governo federal e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Nestes territórios, a SDT tem atuado no apoio à organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. O PTC, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, compõe a agenda de programas sociais do governo federal, integrando, inicialmente, as ações de 22 ministérios, com um orçamento de aproximadamente 64,7 bilhões de reais.

Em que pesem as peculiaridades da conformação institucional nas jurisdições de Argentina e Brasil, a AT apresenta muitos paralelismos no que tange a seus aspectos “mais essenciais” nas duas jurisdições em apreço. Ambas as jurisdições promovem institucionalidades para o Desenvolvimento Rural Territorial, representando espaços de discussão e participação com o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, de acordo com Schiavinatto (2013), a abordagem territorial na América Latina apresenta os seguintes temas em comum: redução da pobreza, desigualdade, governança, participação e interação público-privada; e, no caso de Argentina e Brasil, especificamente, também, a emergência da incógnita figura do agricultor familiar. No caso brasileiro, o reconhecimento das especificidades da agricultura familiar ganha maior visibilidade com a criação do MDA em 1999, que se consolidou como um importante ator na formulação e implementação de políticas públicas diferenciadoras para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais. De forma análoga, no caso argentino, o reconhecimento das peculiaridades da agricultura familiar é relativamente recente: o INTA, embora não dando tanta ênfase como o MDA, reconhece a agricultura familiar como público alvo desde 1997 com o PROFAM, implementado somente em 2003. Muito embora o caso argentino não apresente tanta ênfase e visibilidade como o brasileiro, o ProFeder inclui a diversidade étnica presente nas regiões na pauta dos processos de desenvolvimento rural territorial. Por exemplo, no Centro Regional Chaco Formosa, o ProFeder trabalha também com povos originários como os Wichi, Pilagá,

Toba, Mocoví e com populações mistas como *criollos* e aborígenes (Walter e D'Angelo, 2009).

Dessa forma, verifica-se que a AT pode se conformar em diferentes estruturas institucionais, de acordo com o contexto ou com a trajetória peculiar a cada jurisdição. E, devido ao alto grau de generalidade que a AT pode alcançar, pois abrange e propõe integrar dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas, sua fungibilidade abstrata quanto às formas institucionais pode ser expressa, também, no foco dado a cada uma dessas dimensões, por parte das jurisdições acolhedoras, com seus diferentes tipos organizacionais orientados a este fim, os quais, por seu turno, imbrincados politicamente, segundo as características de cada contexto local. Justamente neste ponto, é que se verifica a assertiva de Rose (1993) de que, apesar de serem necessárias na oferta de políticas públicas, disso não decorre necessariamente que as instituições sejam importantes. Quer dizer, uma instituição específica não é importante quando se trata de equivalências funcionais entre diferentes contextos. No entanto, instituições (substantivo comum) são necessárias para a implementação de políticas públicas, e, portanto, nesta perspectiva, importantes. É assim que, segundo a perspectiva do novo institucionalismo, que inspira a teorização do conceito de um *espraiamento* internacional de lições neste trabalho, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica, ao mesmo tempo que estas instituições são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico num conjunto de trajetórias.

Assim, partindo do suposto de que instituições (substantivo comum) importam, argumenta-se (ao longo dos próximos parágrafos) que, no caso argentino, a AT seria adotada em função do INTA, ao passo que, no caso brasileiro, a SDT existiria em função da AT, e esta seria adotada em função do MDA. No primeiro caso, a AT se apresenta mais focalizada, orientada mais à inovação e competitividade econômica nos sistemas agroalimentares, enquanto que, no segundo caso, ela se apresenta mais difusa – quer dizer – orientada mais à estrutura política, voltada à entrega de um “pacote de cidadania<sup>12</sup>”.

---

<sup>12</sup> Nas próprias palavras da representante da Casa Civil da Presidência da República na coordenação do PTC, Janine Mello: “Ela [Janine Mello] acrescenta que o PTC é uma tentativa de levar um “*pacote de cidadania*”, com ações sociais e de desenvolvimento econômico de ministérios, até as populações mais pobres do meio rural” [SDT, s.d.:7]. Portanto, neste caso, a “muito provável” analogia a “*pacotes*

O INTA se caracteriza por ser uma instituição que, desde sua criação, vem se adequando a, pelo menos, quatro mudanças de paradigmas, o que não é pouca coisa. Apesar de estar situado politicamente, enraizado em um contexto político, que o influencia em certo grau e de alguma maneira, “*como acontece com toda organização social*” conforme as palavras do *Gerente de Gestión de Programas de Desarrollo Rural* (GGPDR); no entanto, o INTA apresenta um processo histórico relativamente mais ou menos autônomo – isso em comparação à SDT – que possibilita, nos moldes do novo institucionalismo histórico, uma melhor explicação da sua apropriação da *AT enquanto projeto normativo*, a partir do conceito de *path dependence*. Segundo os documentos institucionais do INTA:

*Desde que se creó el INTA en 1956, sus extensionistas han vivido un proceso que fue **reflejo de los períodos históricos del país y del mundo**. Fueron cambiando las políticas y las ideologías que les daban sustento – especialmente las económicas – y **las relaciones con los organismos y las agencias de financiamiento internacional**. Paralelamente también variaron los enfoques de la extensión rural* (INTA, 2008:7, grifo nosso).

A partir da linha histórica do INTA, pode-se depreender um padrão de dependência de caminho em relação a seu enquadramento aos paradigmas em voga em cada período histórico. Nesse sentido, é como se *outras visões de desenvolvimento*, ou Desenvolvimento Territorial Rural, da mesma forma que os outros modelos antecessores, cada qual em sua conjuntura interna e externa, se tornasse uma *conditio sine qua non* para o desenvolvimento, ou seja, uma resposta lógica e, portanto, necessária e suficientemente pertinente aos desafios impostos pela conjuntura atual. Assim, ter-se-ia: desenvolvimentismo → crítica ao desenvolvimentismo → neoliberalismo → outras visões de desenvolvimento (ou crítica ao neoliberalismo). Dessa forma, é como se a adoção de um modelo e o seu fracasso posterior induzissem a um modelo seguinte, produzindo uma espécie de “círculo vicioso”, onde a legitimidade social de uma instituição oscila entre o declínio e o entusiasmo, e/ou vice-versa, tudo em função de um modelo adotado no passado. Nesse contexto, as ideias produzidas pelos países de vanguarda se tornam como que “um modelo para o sucesso” ou “algo racionalmente imitável ou desejável”.

---

*tecnológicos*” seria pura coincidência. Muito embora, para a Argentina, “as novas visões de desenvolvimento” representem um paradigma. No final dos anos 90, o INTA inicia um processo de transformação e fortalecimento de seu “sistema de extensão e transferência de tecnologia” em conformidade com este novo paradigma (INTA, 2008).

Na Europa, por exemplo, a AT surge como uma convergência dos países desenvolvidos em relação aos desafios e oportunidades trazidos pela globalização ao mundo rural. A política de Desenvolvimento Territorial Rural na Europa aconteceu num contexto de mudança e renovação de institucionalidades com diversas formas de regionalização (Lander, Regiones, Counties, etc). Esses países evoluíram nessa direção, pois possuíam as condições endógenas necessárias para avançar nesse sentido. Assim, com o papel de intermediários desempenhado por agências internacionais como o IICA, Rimisp, BID, BM, FAO e Universidades, num mercado de políticas públicas e de assessoria, cuja mercadoria é a inovação, seria como se as organizações que não comprassem essas ideias estariam fadadas ao fracasso.

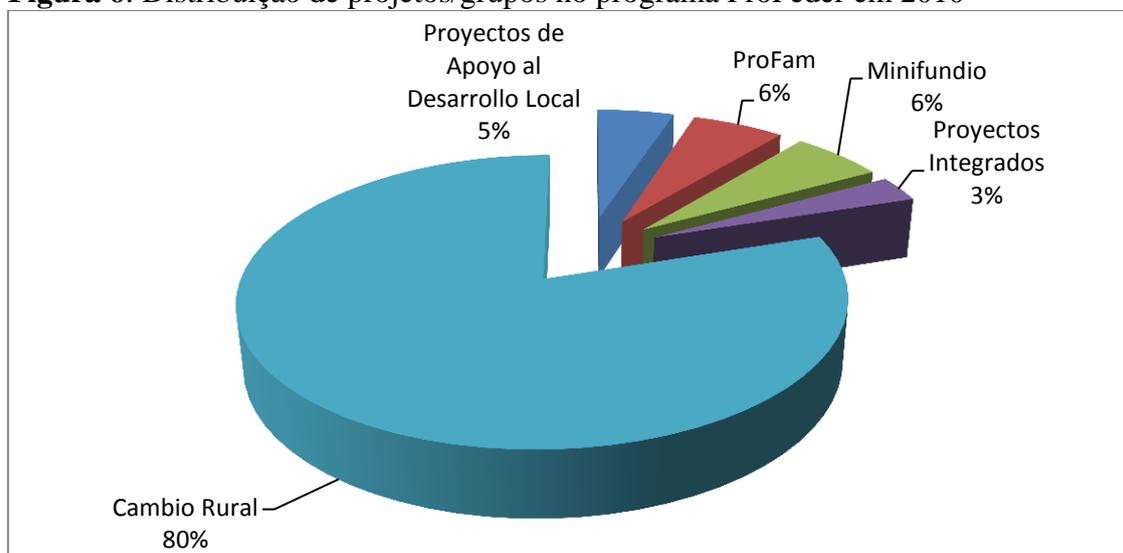
Dessa forma, com a hegemonia que as ideias desenvolvidas nos países de vanguarda vêm alcançando com sua disseminação nos consensos e orientações das agências internacionais, torna-se plausível levantar a questão da existência de um possível isomorfismo institucional referente a um projeto normativo de AT inspirado em fontes europeias. No caso argentino, argumenta-se, neste trabalho, que a adoção de um projeto normativo de AT, claramente emulado a partir do programa LEADER (*documento de trabajo nº 1, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2007*), poderia ter sido influenciada, entre outras condicionantes tanto internas quanto externas, por este possível isomorfismo institucional. Assim, originalmente, a adoção de um projeto normativo inspirado em fontes europeias ocorreria em função do INTA, num isomorfismo institucional motivado seja necessidade de homogeneização com o contexto latino-americano de descentralização das estruturas de governança (THORNTON e CIMADEVILLA, 2008, 2010), seja pela necessidade de legitimação institucional no sentido de manter a posição e peso social do INTA ou de fortalecer seu sistema de extensão e transferência de tecnologia (INTA, 2008).

Depois da crise financeira e econômica e na retomada do poder pelos neoperonistas, a administração pública argentina se encontra arruinada. No meio rural e nas províncias, por ser agrônoma e técnica, a única instituição que ainda possui estrutura e pessoal com certa capilaridade e prestígio institucional é o INTA. Por esse motivo, o INTA é revalorizado: seus técnicos são melhormente remunerados; concursos para novos profissionais são abertos; e, devido à pobreza no meio rural, resultado do fracasso

dos paradigmas de desenvolvimento precedentes, muito ideologicamente, inventa-se uma política de Desenvolvimento Territorial Rural e agricultura familiar, o que deu lugar a um choque ideológico na instituição, que permanece, por um lado, entre pesquisa e extensão e, por outro, entre agronegócio e agricultura familiar.

Segundo *Auditoría General de la Nación* (2011), no ProFeder, os projetos ProFam, Minifundio e Prohuerta são destinados a melhorar a situação dos pequenos produtores, produtores familiares e pessoas a baixo da linha de pobreza. Por outro lado, os projetos Cambio Rural, *Proyectos Integrados* e *Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local* são destinados a produtores medianos; a atores sociais e setoriais; e à população local, distintos atores e instituições dos territórios. Na **Figura 6**, fica claro a orientação dada ao projeto normativo de AT na Argentina. Segundo Gargicevich *et. al* (2010), o ProFeder se propõe a dar ênfase à modernização do setor agroalimentar e agroindustrial; à inclusão social de pequenos produtores, operários rurais e suas economias; à seguridade alimentar; e ao manejo sustentável dos recursos naturais.

**Figura 6:** Distribuição de projetos/grupos no programa ProFeder em 2010

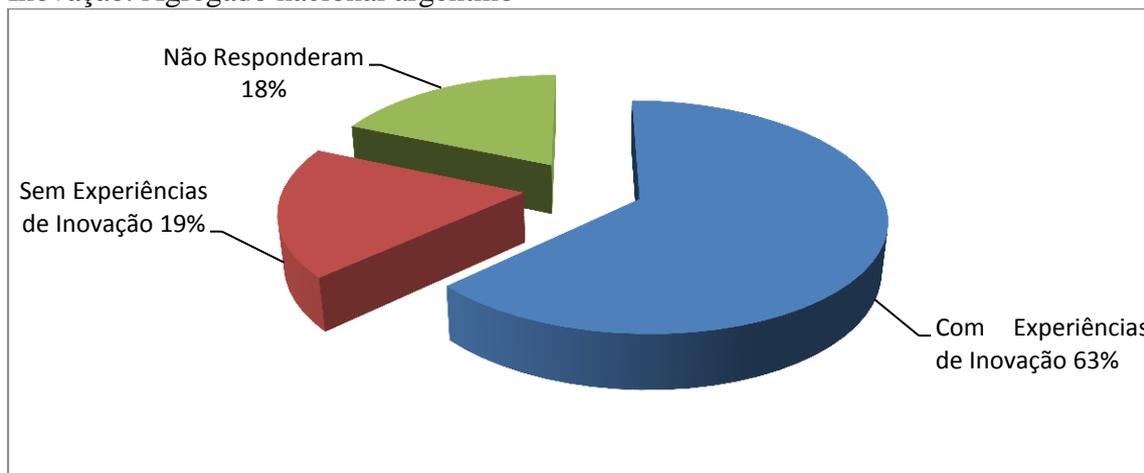


FONTE: Argentina/*Auditoría General de la Nación* (2011).

Dessa forma, o enfoque territorial argentino varia em função dos interesses e valores do INTA, orientados mais à promoção da inovação nos sistemas agroalimentares e à geração de conhecimento e tecnologias a serviço do setor através da extensão, informação e comunicação rurais. De acordo com INTA (2009), considerando-se uma experiência de inovação como o conjunto de práticas promovidas no âmbito das Unidades de Extensão, com alguma participação do INTA, através das

quais, em um ou mais programas de intervenção territorial, inovações como uma ideia nova ou uma prática concreta são promovidas no âmbito dos Centros Regionais; então, de acordo com essa definição, no final de 2006, havia 174 Unidades de Extensão, de um total de 276, que estavam envolvidas com alguma experiência de inovação, conforme a **Figura 7**.

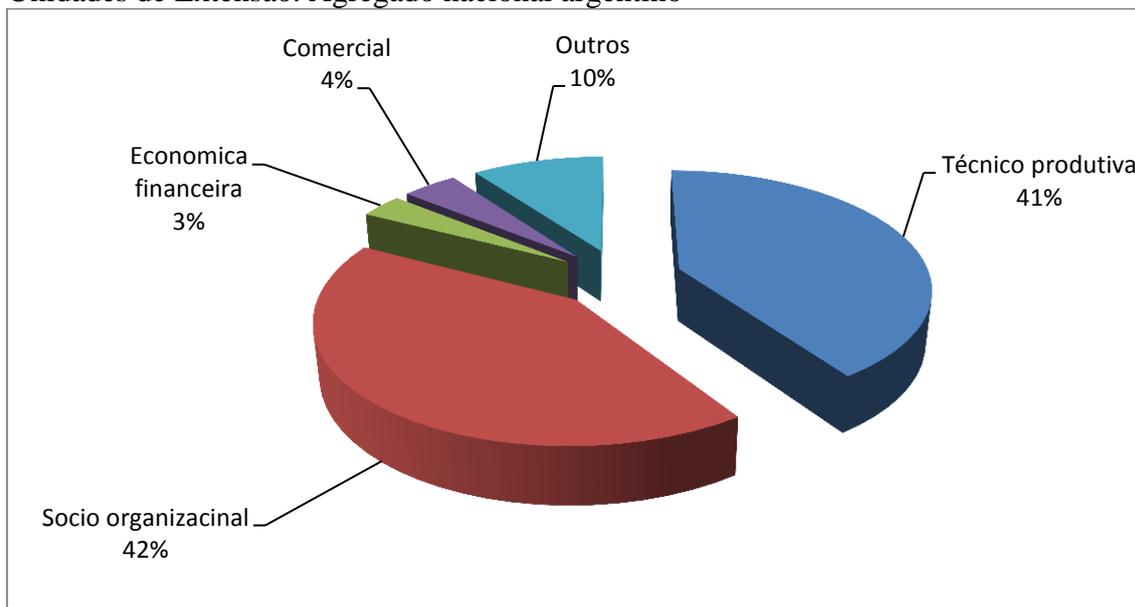
**Figura 7:** Percentagem das Unidades de Extensão envolvidas com Experiências de Inovação. Agregado nacional argentino



FONTE: documentos institucionais INTA (2009).

Considerando-se a natureza destas experiências de inovação, de um total de 430 experiências, 174 e 181 são do tipo *técnico-produtivo* (ações voltadas à intensificação, diversificação, experimentação adaptativa, biodiversidade, tecnologias apropriadas, entre outras) e *sócio-organizacional* (ações de consolidação grupal, associativismo, modelos de participação, processos organizacionais, entre outras), respectivamente, somando 82,5% do total, conforme a **Figura 8** (números bastante coerentes com a participação do projeto *Cambio Rural* na **Figura 6**). E apenas 14 e 18 são do tipo *econômico-financeiro* (ações voltadas à constituição de fundos rotatórios, acesso a um financiamento grupal, planificação financeira, sistemas de auto-seguro, entre outras) e *comercial* (ações de diferenciação de produtos, contratos de provisão, agregado de valor, exportação, entre outras), respectivamente (INTA, 2009). Esses números mostram uma lógica menos protecionista e mais voltada à inovação e competitividade nos sistemas agroalimentares.

**Figura 8:** Percentagem dos tipos de Experiências de Inovação promovidos pelas Unidades de Extensão. Agregado nacional argentino



FONTE: documentos institucionais INTA (2009).

Por seu turno, voltando à comparação com o Brasil, a SDT foi criada em função de uma territorialidade emergente a partir da reivindicação de diversas instituições representativas dos movimentos sociais que buscavam tratamento diferenciado para sua categoria. Diferentemente do INTA, a SDT não é uma autarquia e, portanto, não possui a autonomia característica a este tipo organizacional, pois, de acordo com a Advocacia-Geral da União (2013), a única autarquia relacionada ao MDA é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Portanto, considerando-se tão somente a SDT, *ceteris paribus*, torna-se impensável que ela tenha criado ou imaginado “do nada” seu modelo de enfoque territorial, que é considerado por muitos como inovador. Apesar de ser uma organização relativamente nova, a SDT não foi criada “a partir do zero”. Do mesmo modo que ocorre com os programas na observação de Rose (1993), também as instituições e organizações podem ser implementadas através de outras organizações já consolidadas com seus valores e interesses.

A SDT, situada politicamente como um órgão dependente do MDA, herda desse os seus valores e interesses quanto à agricultura familiar, assentados da reforma agrária e questões de redução das desigualdades de renda, gênero, geração e etnia (MDA, 2013), tais valores bastante frisados nos documentos institucionais da SDT/MDA, os quais destinados a prover o marco referencial para a AT brasileira.

Como Rose (1993) explica, as organizações representam um aglomerado de interesses políticos e valores que podem mobilizar oposição a uma lição que seja inconsistente com seus interesses consolidados; assim, nessas circunstâncias, não seria a forma institucional, mas a influência política que constituiria um obstáculo à adoção de uma nova prática. Ainda segundo o autor, a maioria dos programas novos é implementada através de organizações já estabelecidas. Voltando ao caso brasileiro, há a “aparência” de que ocorre justamente o inverso: tem-se primeiro um programa já consolidado através de pressões sociais e políticas e depois a criação da organização responsável por ele. O PRONAT criado em 2003 e a SDT em 2004<sup>13</sup>. No entanto, esta perspectiva é apenas aparente, pois descontextualizada. Porquanto a SDT foi criada no seio do MDA, enraizada nele, ela seria criada, em última instância, em função do MDA, a arena política onde se procurava dirimir os conflitos oriundos da persistência da desigualdade e pobreza no meio rural, herdadas, semelhantemente à Argentina, dos modelos de desenvolvimento anteriores. Portanto, a SDT seria criada em função da emergência de uma territorialidade de identidade, plasmada por um projeto normativo de AT adotado em função do MDA, no sentido *ou* de amenizar e acomodar possíveis conflitos sociais e políticos e, assim, proporcionar uma sobrevida à instituição *ou* de legitimar e ao mesmo consolidar a posição social do MDA neste processo emergente de territorialidade de identidade. Semelhantemente ao que acontece no caso argentino, qualquer que sejam os motivos, presume-se que a SDT tenha sido criada em função do MDA.

O PRONAF foi implementado com o fim de acalmar o “abril vermelho” e o “grito da terra”, que paralisavam o país à época; objetivava também prevenir o êxodo rural para as grandes cidades e suas periferias. Basicamente, foi tecnicamente possível graças à estabilização da moeda com o Plano Real; ao fato de o secretário geral da CONTAG, à época, ser do mesmo partido que o Presidente da República na presidência; e à continuidade na SRA do MAPA (após a Embrapa) de um grupo de ex-técnicos da hoje extinta Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

---

<sup>13</sup> Em alguns documentos a data de criação da SDT diverge entre 2003 e 2004. Independentemente da data, o que tem relevância para este trabalho é que a SDT foi criada para abrigar todo um movimento social com mais de uma década de existência que culmina na criação “oficial” do PRONAT. O movimento de uma territorialidade de identidade e o protagonismo da agricultura familiar que se expressam na criação do PRONAT não surgiram com a criação deste ou da SDT, muito pelo contrário. Embora o PRONAT seja criado oficialmente em 2003, a sua gênese pode ser rastreada, de uma forma bastante rápida aqui, ao PRONAF criado em 1995, anteriormente até mesmo ao próprio MDA, que foi criado em 1999.

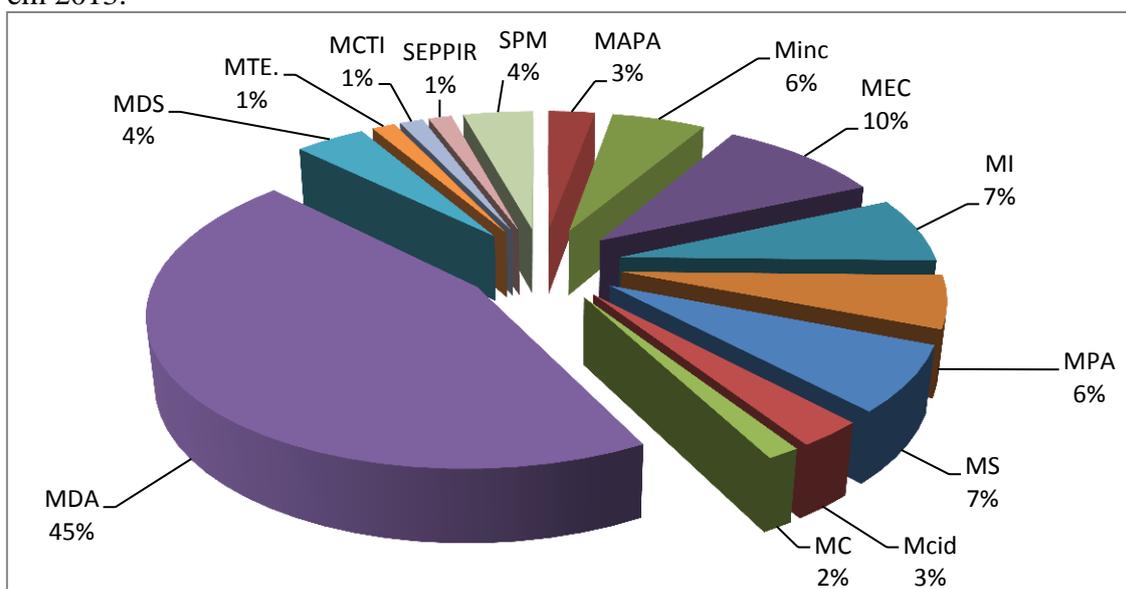
(Embrater), os quais tiveram um papel aglutinador de elites programáticas, defendendo um projeto técnico de crédito e ATER para a agricultura familiar desde os anos 1970. Por sua vez, o PRONAF Infraestrutura foi implementado para acalmar o PT, a CONTAG e a FETRAF Sul, com a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS); o que, na verdade, acabou aumentando o poder dos prefeitos ou das prefeituras.

Com o PT no poder, o PRONAT é criado com o objetivo de contornar o poder dos prefeitos e a escala municipal, bem como para empoderar os movimentos sociais do campo e da agricultura familiar, exigindo a criação institucional de uma nova instância de atuação com outras escalas de representação/negociação. É um projeto político para satisfazer certas bases sociais, com muito discurso, visibilidade, capacitação e muita ideologia, mas pouco investimento. É como se fosse uma espécie de PROINF do PRONAF só que com outras aplicações. Com a criação do MDA e a atribuição corporativista de suas secretarias, o PRONAT, com o discurso de Desenvolvimento Territorial Rural, serviu como legitimação internacional tanto acadêmica quanto técnica (através do IICA) para o ministério.

Da mesma forma que Grisa (2010) constata que a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem assentado seu enraizamento político em um conjunto de lutas travadas na década de 1990 pelo reconhecimento da agricultura familiar e suas especificidades, verifica-se que a SDT se assenta nas mesmas bases políticas do PAA. Instituído pela Lei 10.696 de 2003, mesmo ano do PRONAT e CONDRAF, o PAA é desenvolvido com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do próprio MDA, além de estar intrinsecamente relacionado ao PRONAF, pois, para participar do programa (PAA), os beneficiários precisam possuir uma declaração de aptidão ao PRONAF (Dap) (MDS, 2013). Nesse contexto, o movimento sindical ligado, sobretudo, à CONTAG, que se organizou no sentido de reivindicar ações do Estado, culminando na criação do PRONAF em 1995, acabou contribuindo para que a agricultura familiar se tornasse mais organizada tanto em termos sociais quanto políticos, influenciando na emergência do PAA, voltado exclusivamente para agricultores familiares, aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados (GRISA, 2010).

Com a criação do PTC em 2008, mantém-se a concepção de território e de AT empregada no PRONAT; contudo, a ênfase recai no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos primordiais da intervenção governamental, assim como na mobilização de 22 ministérios numa forma integrada de implementação de políticas públicas (LEITE e WESZ JUNIOR, 2013). Apesar de o MDA ainda manter um peso considerável no PTC (como a **Figura 9** demonstra, das 71 ações previstas para 2013, o MDA, sozinho, abarca 35 ações), os valores do MDA e do PRONAT, pelo menos ao que se refere a Territórios de Identidade e Gestão Social, foram esfacelados no PTC, pela Casa Civil, que o coordena, no governo Dilma Rousseff. Segundo a consultora da SDT/MDA entrevistada, o pragmatismo e gerencialismo do governo Dilma quase extinguem a SDT. Nesse sentido, segundo Leite e Wesz Júnior (2013), a gestão social tem recebido um ínfimo montante de recursos e o papel dos colegiados foi fortemente minimizado.

**Figura 9:** Percentagem das ações promovidas pelos ministérios participantes do PTC em 2013.



FONTE: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo portal da cidadania (2013).

De acordo com Leite e Wesz Júnior (2013), os ministérios possuem participação desigual no montante de recursos disponibilizados para as ações nos Territórios da Cidadania. Apenas três ministérios (MDA, MDS e MS) concentram mais de 70% dos valores do programa; e os seis ministérios mais representativos em recursos disponibilizados, em 2010, expressaram praticamente 96% de toda dotação orçamentaria focalizada no PTC, restando aos outros 16 ministérios apenas 4,1%. Segundo os autores, a concentração em determinados ministérios é reflexo do grande

peso que algumas ações possuem no PTC: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa, Benefício de Prestação Continuada ao Deficiente, Pronaf, Luz para Todos e Cresce Nordeste. Estas ações representam 60% dos valores previstos ao programa, restando um pouco mais de um terço às outras ações. Assim, um dos desafios que se apresenta ao PTC é reduzir a concentração de recursos tanto em determinados ministérios como em certas ações, possibilitando uma participação mais equitativa e equilibrada entre os diferentes órgãos; da mesma forma, torna-se necessária a articulação, no âmbito do Comitê Gestor Nacional, dos técnicos e funcionários responsáveis pelos orçamentos de cada um dos 22 ministérios envolvidos, no sentido de homogeneizar linguagens, temporalidades e definir prioridades na aplicação dos recursos financeiros (LEITE e WESZ JUNIOR, 2013).

Quanto às ações desenvolvidas no PTC, da mesma forma que acontece com a participação dos ministérios, Leite e Wesz Júnior (2013) constatam que existe uma concentração em alguns eixos gerais do programa, que estão vinculados a determinados ministérios e, sobretudo, a algumas ações em especial. As ações dos ministérios nos 120 Territórios da Cidadania são estruturadas numa matriz orçamentária, que, para 2013, prevê 71 ações enquadradas em três eixos de atuação: Apoio a Atividades Produtivas; Cidadania e Direitos; e Infraestrutura. Estes eixos de ação se desdobram em sete temas: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial; e Infraestrutura. Segundo os autores:

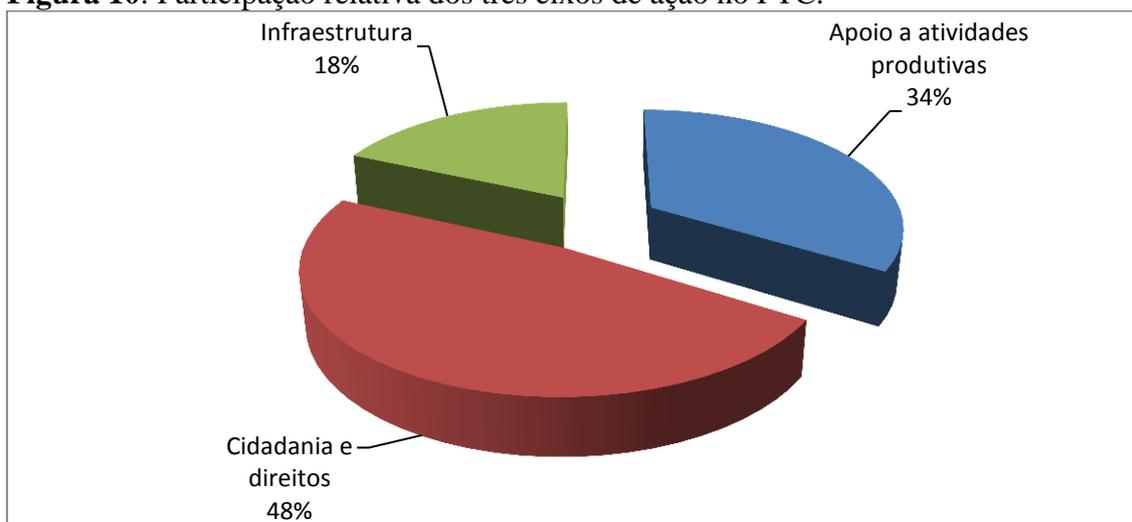
A partir da definição dos eixos e temas do PTC, é feita anualmente uma consulta junto aos ministérios buscando adesão ao programa por meio da oferta de ações (as quais compõem a Matriz Federal). Nesse caso, não se trata da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no PTC, mas de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Deste modo, no momento em que um ministério passa a integrar o PTC não haverá maior dotação orçamentária para essa instituição, somente uma redistribuição dos valores buscando aumentar os recursos empregados nas regiões mais empobrecidas, menos dinâmicas etc., buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo. Em outras palavras, os recursos dos ministérios não são ampliados; o que ocorre é que cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço através do PTC. [...]

O que a coordenação do PTC tem feito é o acompanhamento dos valores dos ministérios que aderiram ao programa para que não ocorra uma redução no montante de recursos através do contingenciamento. [...]

O fato de o PTC ser uma agregação de ações de diferentes ministérios faz com que ele não tenha um orçamento próprio (não existe na LOA nenhuma rubrica destinada ao Programa Territórios da Cidadania). Assim, o seu orçamento é resultado da soma de orçamentos específicos. Isso torna, em grande medida, esta política pública refém da adesão dos órgãos federais e, automaticamente, dos seus recursos, o que deixa extremamente fragilizada sua estrutura orçamentária (LEITE e WESZ JUNIOR, 2013: 654-655).

De acordo com a **Figura 10**, praticamente metade das ações do PTC estão enquadradas no eixo cidadania e direitos, refletindo uma lógica eleitoral (Bolsa Família) de políticas públicas voltadas a uma maior proteção para com as parcelas menos favorecidas da sociedade, com a orientação da AT a uma estrutura política sócio-institucional; ao passo que, na Argentina, embora até o momento não seja transversal, a AT é de orientação mais técnica, voltada excessivamente ao agrícola e à pequena agroindústria.

**Figura 10:** Participação relativa dos três eixos de ação no PTC.



FONTE: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo portal da cidadania (2013).

Neste ponto, a comparação com a Argentina se torna interessante. O discurso argentino se volta mais para a inovação e sustentabilidade em termos econômicos e o brasileiro mais para o plano político e de inovação institucional para políticas sociais. Nesse sentido, por exemplo, na matriz do PTC, a ação número 66, denominada Fomento e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos e Solidários e suas Redes de Cooperação, executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), é descrita como:

Fomento à criação e ao fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e

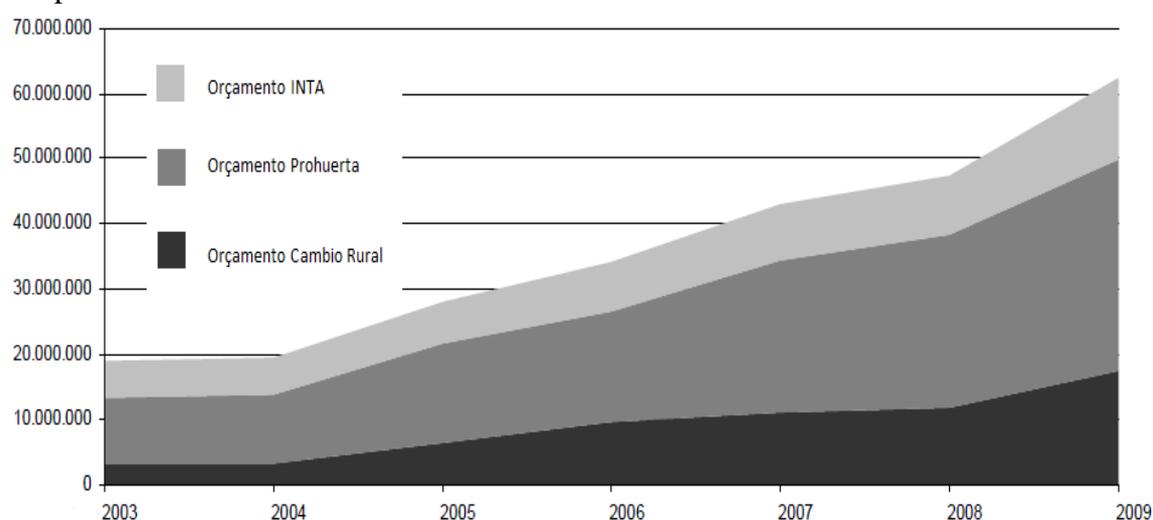
cooperativas de crédito solidário, por meio da articulação e disponibilização de recursos financeiros não reembolsáveis, com o objetivo de atender iniciativas produtivas associativas e comunitárias, realizadas por parcelas da população sem acesso a serviços de crédito (Portal da Cidadania, 2013:331).

Para o PTC, essa ação se enquadra no eixo de ação Apoio a Atividades Produtivas. Em comparação ao ProFeder, o termo *apoyo* recebe uma denotação mais protecionista por parte do PTC, no sentido de apoio financeiro. Para o ProFeder, as experiências de inovação do tipo técnico-produtivo, como o nome mesmo indica, possuem um caráter de *apoyo* técnico às atividades produtivas dos sistemas agroalimentares. Na delimitação do ProFeder, essa ação desenvolvida no PTC se enquadraria, provavelmente, nas experiências de inovação do tipo econômico-financeiro, isto é, ações voltadas à constituição de fundos rotatórios e acesso a financiamento grupal. Da mesma forma, a ação número 36, denominada Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), desenvolvida pelo MDA/SAF, descrita como destinada a “*Adquirir produtos da agricultura familiar, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, compreendendo ações de comercialização vinculadas à formação de estoques estratégicos com o uso preferencial para a venda no mercado institucional ou convencional*” (Portal da Cidadania, 2013:167), é considerada pelo PTC como Apoio a Atividades Produtivas, novamente num sentido mais protecionista. De acordo com a delimitação do ProFeder, esta ação se enquadraria, muito provavelmente, nas experiências de inovação do tipo comercial, como contratos de provisão. No caso argentino, as ações do tipo econômico-financeiro e comercial perfazem apenas 7% do total de ações, de acordo com a **Figura 8**, apresentada anteriormente no caso argentino.

Quanto ao financiamento da política de desenvolvimento territorial voltada ao desenvolvimento rural, os dois países apresentam formas distintas de execução orçamentária. No caso argentino, segundo a *Auditoría General de la Nación* (2011), o ProFeder utiliza recursos de duas fontes: recursos próprios, com os quais são financiados os *Proyectos Integrados*, ProFam, Minifundio e *Desarrollo Local*; e recursos extra-orçamentários, através dos quais são financiados os projetos Cambio Rural (*Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*) e Prohuerta (*Ministerio de Desarrollo Social*). A formulação de projetos no ProFeder segue um roteiro administrativo estabelecido pela Coordenação Nacional do ProFeder; o circuito se inicia com a apresentação de um formulário de aprovação de pré-projeto e, ao cabo de seis

meses, deve ser apresentado um formulário de aprovação de projeto. Cada projeto tem duração de três anos, podendo ser prorrogada por mais três anos. Durante o desenvolvimento dos projetos, a cada ano, deve ser apresentado um relatório de progresso anual, e, ao final de cada período, os integrantes do projeto devem efetuar uma avaliação participativa e o técnico que acompanha o projeto deve realizar uma avaliação final. O orçamento disponibilizado a cada pré-projeto e projeto é fixo. Em 2009 e 2010, foram assignados \$ 1.000,00 por mês para cada pré-projeto e \$ 2.000,00 por mês para cada projeto. Em 2011, foram assignados \$ 1.400,00 e \$ 2.800,00, respectivamente. Os orçamentos assignados são outorgados para gastos operativos do projeto (reuniões com produtores, jornadas de capacitação, instalação de parcelas demonstrativas, elaboração de artigos informativos, difusão das atividades do projeto através de distintos meios de comunicação, mobilidade dos técnicos, etc). Ou seja, o dinheiro não é utilizado para financiar os beneficiários. Por isso, um dos objetivos dos projetos é a obtenção de financiamento. Em 2010, a principal fonte de financiamento para os projetos ProFam, Minifundio e Prohuerta foi a *Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural*, que financiou a melhoria da infraestrutura de irrigação, distribuição de água e saneamento básico (ARGENTINA, 2011).

**Figura 11:** Evolução do orçamento destinado ao programa ProFeder no período compreendido entre 2003 e 2009

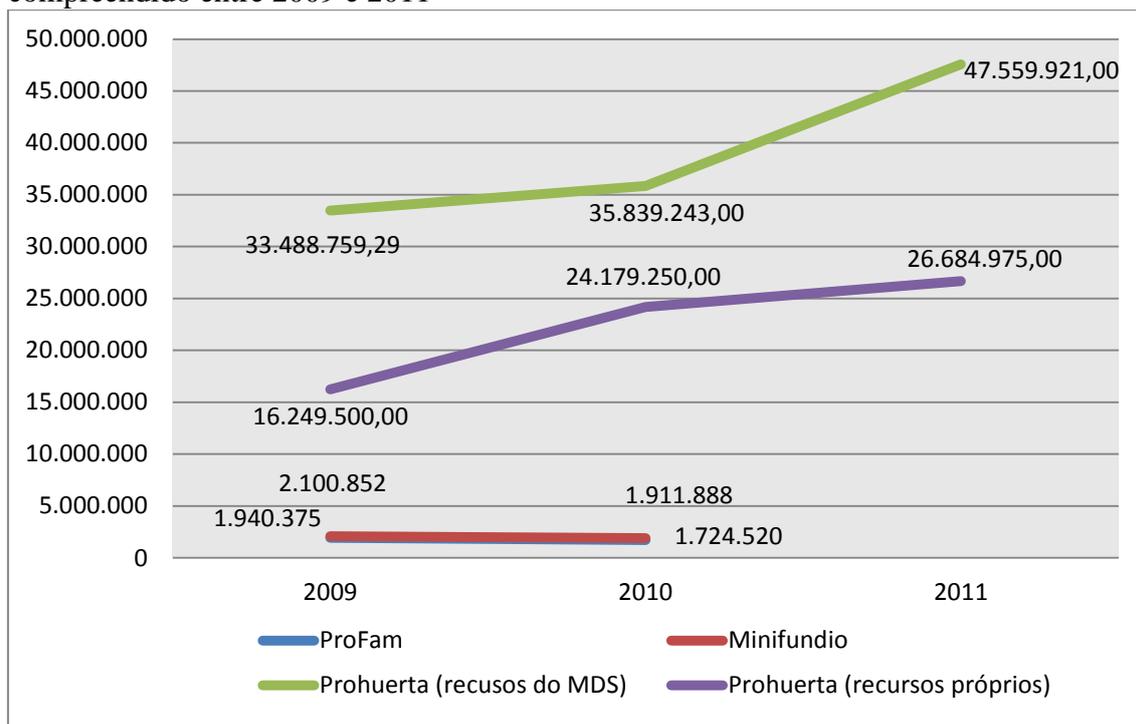


FONTE: Gargicevich *et. al* (2010).

De acordo com Gargicevich *et. al* (2010), é de se destacar que quase 80% dos recursos que o ProFeder executa são de origem extra-orçamentária ao INTA. Para o período considerado na **Figura 11**, o projeto *Cambio Rural* apresentou um incremento

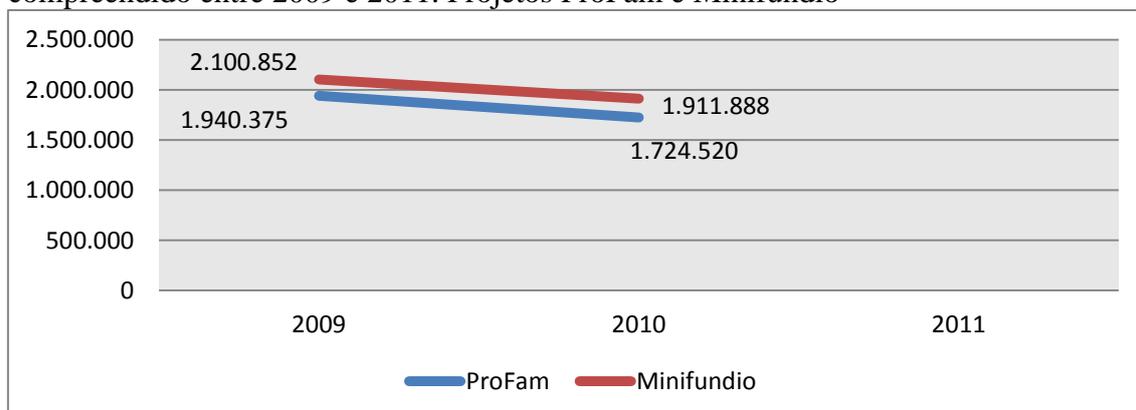
orçamentário da ordem de 440%; o Prohuerta, um de 225%; e os recursos investidos pelo INTA, um de 120%. No entanto, no período compreendido entre 2009 e 2011, os dados disponíveis sobre o programa ProFeder<sup>14</sup> indicam um decréscimo na destinação orçamentária dos projetos ProFam e Minifundio (**Figuras 12 e 13**).

**Figura 12:** Evolução do orçamento destinado ao Programa ProFeder no período compreendido entre 2009 e 2011



FONTE: elaborado a partir de *Auditoría General de la Nación* (2011).

**Figura 13:** Evolução do orçamento destinado ao Programa ProFeder no período compreendido entre 2009 e 2011. Projetos ProFam e Minifundio



FONTE: elaborado a partir de *Auditoría General de la Nación* (2011).

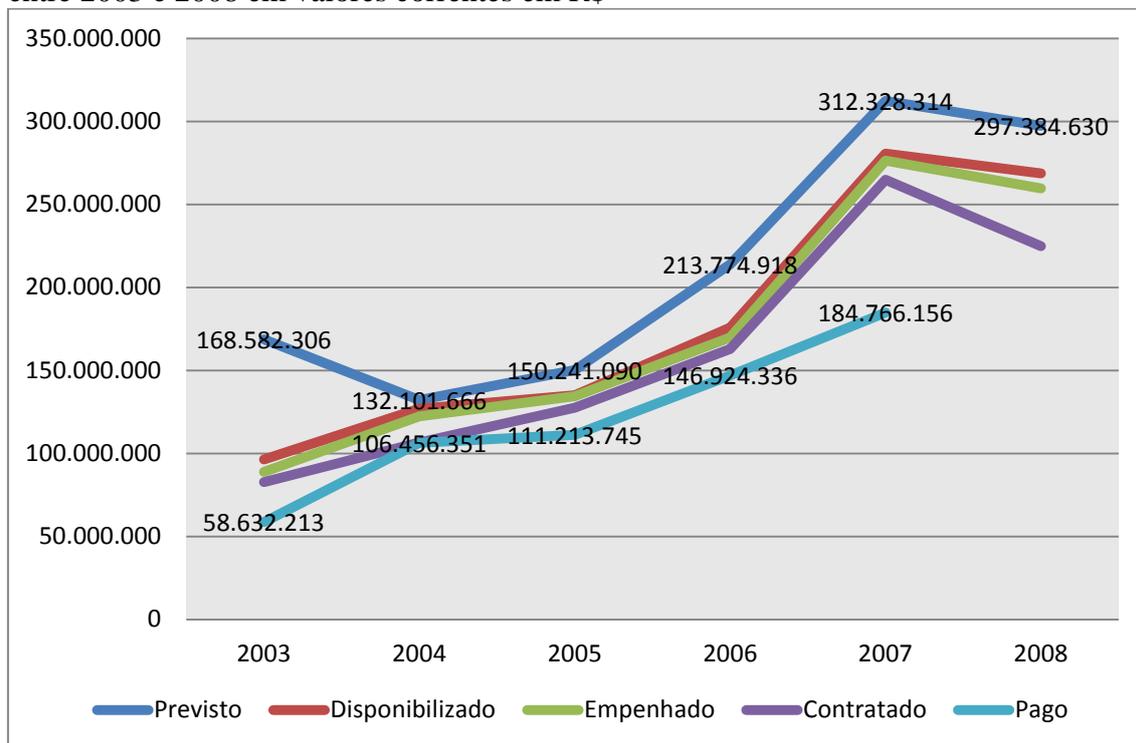
<sup>14</sup> Diferentemente do caso brasileiro, os dados orçamentários das políticas com enfoque territorial no caso argentino são de mais difícil acesso. Muitos dados e publicações como os Informes de Gestão do ProFeder, utilizados por Gargicevich et. al (2010) e outros pesquisadores do INTA em seus trabalhos, são de uso interno ao INTA. Portanto, à data de realização desta pesquisa, estes dados não se fizeram acessíveis.

No caso brasileiro, a execução orçamentária assume outros patamares de complexidade com a construção da nova institucionalidade dos territórios. Segundo Leite e Wesz Júnior (2013), a emergência de uma instância supramunicipal de atuação das ações de desenvolvimento rural constituiu-se de imediato avanço institucional, na tentativa de secundarizar o papel das prefeituras, que, em várias localidades brasileiras, atuavam sob uma lógica clientelista e altamente subordinada aos interesses das oligarquias locais, comprometendo a demanda e execução das políticas desta natureza.

A fonte básica dos recursos que compõem as funções do PRONAT é totalmente lastreada pelo Orçamento Geral da União. São recursos formados pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais, recolhidos sob a forma de impostos, taxas e contribuições. Embora tentativas tenham sido feitas com o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil e, além do interesse demonstrado pelo Banco da Amazônia, por não possuírem estrutura suficiente, a Caixa Econômica Federal (CEF) continua a ser a única instituição bancária envolvida no repasse dos recursos do PRONAT, cuja execução orçamentária acontece num processo com diferentes fases e procedimentos: de início, a partir de seus recursos totais na Lei Orçamentaria Anual, a SDT define e programa o valor previsto; em seguida, é definido o valor disponibilizado referente ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos/contingenciamentos; a transição do orçamento disponibilizado ao empenhado (valor empenhado) acontece com o encaminhamento dos projetos aprovados pela SDT à CEF para a sua emissão no orçamento; a partir daí, a CEF entra em contato com o proponente para a contratação dos projetos (valor contratado); com a execução física do projeto e o cumprimento das cláusulas suspensivas, os valores passam a ser pagos aos proponentes (valor pago), finalizando a execução orçamentária do programa (LEITE e WESZ JUNIOR, 2013).

Como se pode observar na **Figura 14**, a distância entre os valores previstos e os valores pagos dá espaço para a interpretação de que o PRONAT seja um projeto político para satisfazer certas bases sociais, com muito discurso, visibilidade, capacitação, e pouco dinheiro.

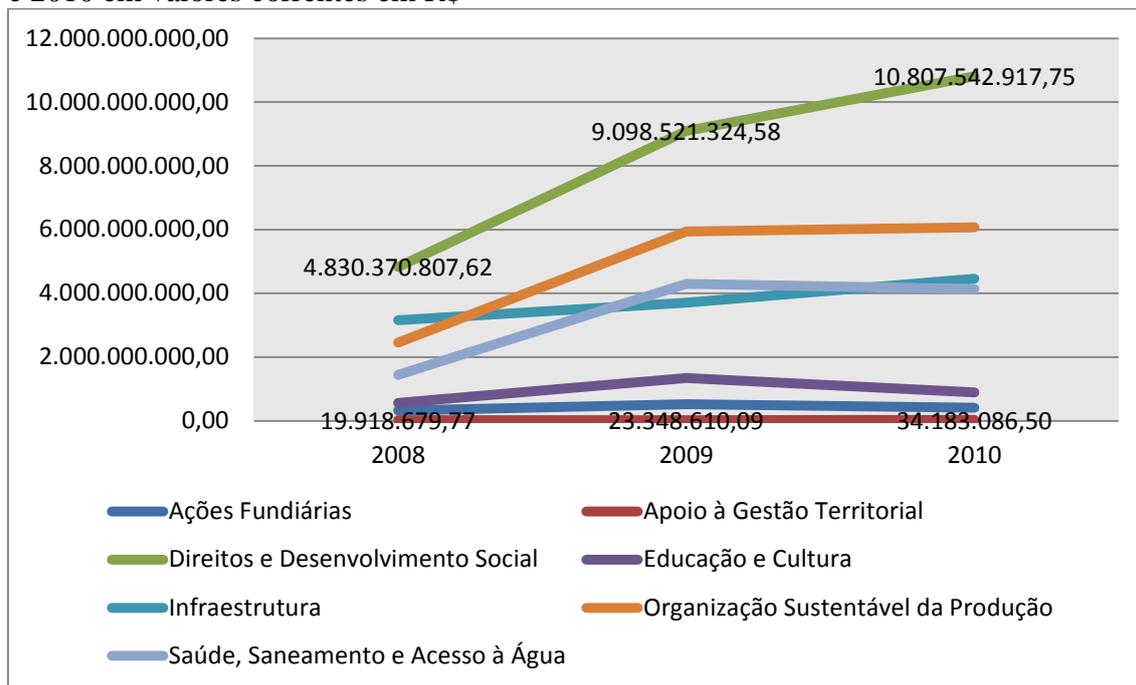
**Figura 14:** Execução financeiro-orçamentária do PRONAT no período compreendido entre 2003 e 2008 em valores correntes em R\$



FONTE: Elaborado a partir de Leite e Wesz Júnior (2013).

Por sua vez, o PTC se mostra como um artifício da Casa Civil (Dilma Roussef) para preparar a reeleição de Lula em 2008 e um truque de propaganda eleitoral para visibilizar orçamentos agregados de 19 ministérios nas regiões rurais com maior densidade de pobres e de agricultores familiares (sendo estes os critérios de seleção dos TC). Como a **Figura 15** demonstra, os valores do MDA e do PRONAT (quanto aos territórios de identidade e à gestão social) foram triturados pelo PTC e Casa Civil no governo Dilma.

**Figura 15:** Recursos previstos pelo PTC por tema no período compreendido entre 2008 e 2010 em valores correntes em R\$



FONTE: Elaborado a partir de Leite e Wesz Júnior (2013).

Em ambos os casos, nas entrevistas, verifica-se que a questão orçamentária e financeira é tida como um dos principais fatores que dificultam não somente a consolidação da AT, mas até mesmo a sua operacionalização. No caso argentino, verificou-se que a maior dificuldade reside na disponibilidade de recursos, ao passo que, no caso brasileiro, a dificuldade reside tanto na disponibilidade como na estrutura burocrática de execução orçamentária.

No que se refere ao desenho institucional das organizações que operacionalizam a AT, o caso brasileiro apresenta uma característica distinta e significativa em comparação ao caso argentino: o projeto normativo de AT brasileiro esteve desde seu início simbioticamente relacionado a um organismo multilateral de cooperação, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Segundo o Secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto de Oliveira: “O IICA apoiou a criação da SDT em 2003 e desde então é um grande parceiro nosso” (IICA, 2013); segundo SDT/MDA [s.d.], entre os parceiros de primeira hora da SDT/MDA, destaca-se o IICA, que acompanha as políticas de desenvolvimento rural em diversos países da América Latina desde o início da década de 50. Nas palavras do Secretário: “A contribuição desse organismo internacional foi extremamente significativa no processo de implementação do Pronat. O IICA compreendeu, desde o início das discussões, a

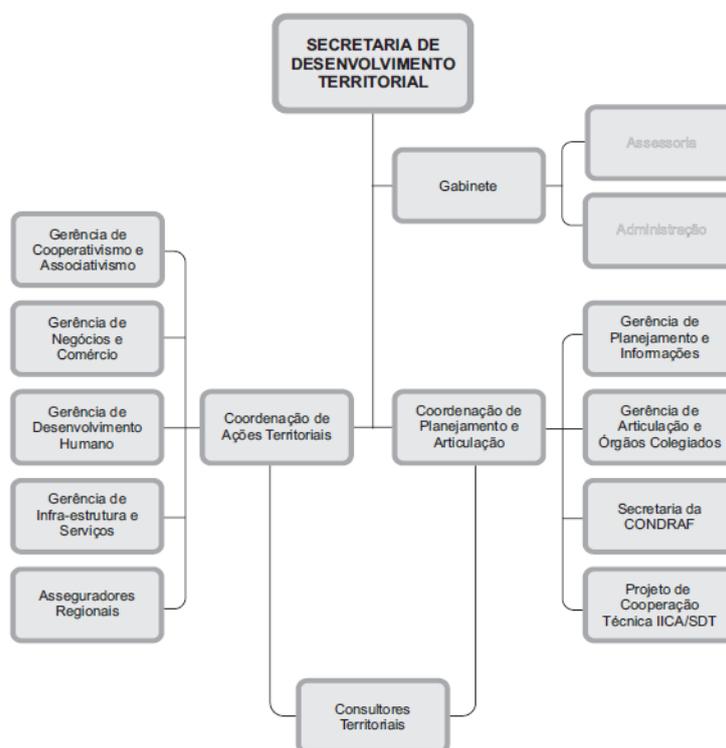
*importância de o governo federal investir na estratégia territorial*” [SDT/MDA, s.d.:40-41]. Dessa forma, como já esteve presente desde a implementação do PRONAT, considera-se que o IICA, ao participar das discussões e apoiar a política federal brasileira rumo à implementação de um projeto normativo para a emergente territorialidade de identidade, estivera presente nas bases onde a SDT se assenta e posiciona politicamente, pois o IICA se caracteriza por trabalhar em cada um dos seus 34 países membros de maneira muito próxima aos ministérios de agricultura (IICA, 2013). Nesse sentido, de acordo com De Medeiros e Miná Dias (2011):

No Brasil, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tem tido um papel importante no estímulo ao debate sobre o desenvolvimento territorial, por meio da realização de seminários, estudos e pesquisas e sistematização de experiências sobre o tema. Tem também apoiado o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), no esforço de incentivar a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas voltadas para o meio rural (IICA, 2011:27).

Mais recentemente, o IICA vem buscando o estabelecimento de uma agenda comum com a CONTAG para o desenvolvimento de iniciativas em conjunto no combate à pobreza no campo (IICA, 2013). Assim, na **Figura 16** pode-se observar a presença tanto do CONDRAF como do IICA na configuração institucional da SDT. No caso argentino, pelo menos à primeira vista ou mais diretamente em seus documentos institucionais, discurso oficial ou desenho institucional, uma peculiaridade semelhante à encontrada na **Figura 16** não se faz observar tão claramente. Na visita realizada ao INTA em Buenos Aires, verificou-se que o Rimisp teve uma participação muito reduzida apenas na fase inicial do processo de implementação da AT no país, realizando em 2004 um seminário intitulado *Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Produccion Agropecuaria*, segundo o GGPDR do INTA; para uma pesquisadora do INTA, a adoção da AT se deve muito em razão de outros colegas pesquisadores da instituição que foram fazer cursos de especialização em desenvolvimento rural fora do país, em especial na Espanha. Através da visita realizada, a AT se mostrou como um paradigma, *ou visão*, que não é predominantemente compartilhado e internalizado na instituição; nas entrevistas, verificou-se a existência de um certo tipo de divisão interna a respeito da AT. Mais objetivamente, a partir de algumas publicações da instituição, pode-se depreender a existência de uma discussão sobre a AT como uma moda intelectual (NIEVAS, 2013) e de uma possível crise e fragmentação dos territórios (SILI,

2010). Paralelamente no caso brasileiro, segundo a consultora que foi contratada para assessorar a área de gestão de informação da SDT, além da influência do IICA e dos movimentos sociais como a CONTAG, a academia brasileira também teve um papel importante na discussão sobre uma nova ruralidade. No entanto, atores importantes como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) não tiveram uma participação significativa nas discussões. No que se refere à tentativa de implementação da AT, a entrevistada entende que esta abordagem não foi devidamente internalizada pelo próprio MDA, que manteria a SDT como uma espécie de apêndice à sua estrutura interna e não como uma instância integradora do próprio ministério. Observando-se a estrutura organizacional do MDA, seria como se a AT fosse mais um setor priorizado pelo ministério através de suas secretarias: a agricultura familiar, o desenvolvimento territorial (*da agricultura familiar e outros segmentos*), o reordenamento agrário e a regularização na Amazônia legal (MDA, 2014).

**Figura 16:** Organograma funcional simplificado da SDT



FONTE: Documentos institucionais da SDT/MDA (2005).

Isso posto, verifica-se a primeira premissa do *espraiamento* internacional de lições proposto neste trabalho: *uma lição pode ser altamente fungível no que diz respeito somente a sua forma*, no curto prazo, independentemente do seu conteúdo a

longo prazo. Conforme a generalidade característica às instituições no projeto normativo de AT, observada através da segunda e quarta categorias propostas por Rose (1993), a construção de parcerias locais entre o setor público e o privado e a abordagem ascendente, a princípio, não requerem nenhuma instituição específica para sua operacionalização, podendo se conformar em diversas formas de arranjos institucionais e políticos, desde que a representação mínima do setor privado seja de 50%. Neste ponto isoladamente, a AT se mostra altamente fungível, podendo em tese se aplicar e “encaixar” em qualquer caso concreto. Nesse sentido, a AT assume distintas “feições” institucionais na Argentina e no Brasil, segundo a orientação das organizações que a operacionalizam em cada caso. Como demonstrado nos parágrafos precedentes, a implementação da AT (enquanto projeto normativo) nos dois países se orienta pelos valores já consolidados e cristalizados na estrutura política e social das duas jurisdições em análise.

Apesar de o caso brasileiro ter exigido muita criação institucional, da mesma forma que ocorreu na América central com a *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial* (ECADERT), em comparação à Argentina em um contexto latino-americano, o caso brasileiro não apresenta diferenças significativas; tanto no Brasil como na Argentina, *pari passu* a um projeto normativo claramente inspirado em fontes europeias, além da emergência da figura do agricultor familiar, verifica-se uma comunalidade importante num contexto latino-americano quanto à necessidade de redução da pobreza e desigualdade e à importância atribuída à participação e interação público-privada. Segundo Anigstein, *apud* Grote (2010):

*La participación social en América Latina se ha consolidado como una piedra fundamental, al menos en términos discursivos, para garantizar el bienestar de los grupos afectados en el marco de la modernización de la gestión pública. En tal sentido, la participación es concebida como una estrategia básica para la consolidación del sistema democrático, el logro del bienestar y la inclusión e integración social* (ANIGSTEIN, *apud* GROTE, 2010:26, grifo nosso).

Nesse sentido, de acordo com Favareto (2006), nos países da América Latina a emergência da AT está ligada a processos históricos que em muito se assemelham, apesar das diferenças de extensão e intensidade, não se tratando de um debate europeu meramente transplantado para os países da periferia. No caso brasileiro, a territorialidade de identidade se originou da reivindicação de diversas instituições representativas dos movimentos sociais que buscavam um tratamento diferenciado para

sua categoria, resultando na criação de programas como o PRONAF, Dom Helder Câmara e o PADRSS da CONTAG, programas esses precursores do PRONAT. O PTC, por sua vez, se parece mais com um artifício da Casa Civil (Dilma Rouseff) para preparar a reeleição de Lula em 2008 e, também, uma propaganda eleitoral para visibilizar orçamentos agregados de 19 ministérios nas regiões rurais com maior densidade de pobres e de agricultores familiares.

Por seu turno, de forma análoga, no caso argentino, a implementação de um projeto normativo de AT se deu:

*En un proceso que, como el analizado, tiene como elemento central la 'participación', la cual se origina desde los albores del período del movimiento e impulsada posteriormente por el Proyecto PROFEDER a través del cual INTA y sus 'socios' principales planifican la intervención, la cuestión de la participación/involucramiento social canalizado a través de las instituciones y OSC<sup>15</sup> adquiere una relevancia sustantiva (INTA, 2010:186, grifo nosso).*

No que diz respeito à implementação da AT enquanto projeto normativo, de acordo com Favareto (2006), fica claro como a disseminação da retórica do desenvolvimento territorial é resultado das injunções entre as esferas da economia, das ciências e da política, num jogo de mútua legitimação, onde as agências multilaterais ocupam um lugar de destaque, justamente por funcionar como uma espécie de legitimadores de abordagens ascendentes altamente generalizáveis.

Desse modo, essa disseminação à qual Favareto (2006) se refere, quando analisada à luz do conceito de fungibilidade e dos pressupostos do novo institucionalismo, neste trabalho, se denomina *espraiamento* internacional de lições numa espécie de isomorfismo institucional. A adesão a um projeto normativo claramente inspirado em fontes europeias por Brasil e Argentina não apresenta indícios de que seja imposta ou indiretamente exigida como uma condicionalidade por parte de algum organismo internacional; ao contrário, essa adesão por parte desses dois países se mostra como uma procura voluntária e proativa por lições vantajosas, de acordo com o senso de racionalidade dado por Rose (1993) ao processo de *lesson-drawing*. Muito embora essa adoção voluntária seja de alguma forma influenciada externa ou internamente às duas nações engajadas nesse processo. No caso argentino, a normatização da AT é claramente emulada a partir do Programa LEADER. No caso

---

<sup>15</sup> Organizações da Sociedade Civil (OSC).

brasileiro, por seu turno, a normatização da AT se apresenta e é vista como uma inovação institucional e um modelo inovador para outros países, apesar de, segundo a definição do *lesson-drawing*, não representar uma inovação, mas uma mudança incremental a partir de outros programas já existentes. Todavia, é como se a experiência brasileira se legitimasse com a hegemonia que vem alcançando, e, com isso, também, legitimasse a AT na América Latina. De acordo com SDT/MDA [s.d.], “*o intercâmbio com organismos internacionais deu visibilidade à estratégia de desenvolvimento rural territorial sustentável e projetou a experiência brasileira como referência para outros países*”.

Pelo exposto até o momento, a AT, enquanto uma territorialidade expressa por espaços de pressão social gerada pelo esgotamento dos modelos de desenvolvimento anteriores, emerge das condições endógenas do contexto brasileiro e argentino, apresentando indícios da existência de uma convergência política no sentido de maior participação e descentralização, sem necessariamente envolver a superação do viés setorial; no entanto, esta provável convergência política, ou territorialidade que parece até mesmo agudizar o viés setorial, é planejada e normatizada/regulamentada pelo Estado com clara referência ao modelo europeu de AT, em especial o modelo LEADER no caso argentino, e, no caso brasileiro, com a participação direta do IICA, um organismo multilateral de cooperação internacional. Assim, em tese, pela alta generalidade e fungibilidade abstrata que esta abordagem apresenta neste quesito, uma nova institucionalidade ou superestrutura poderia facilmente ser transplantada a uma velha estrutura, que não apresente o suporte e as capacidades necessárias para responder à altura das demandas exigidas pela nova normatização, tendo que de alguma maneira se acomodar a um “corpo estranho” de práticas e costumes.

Nesse sentido, Favareto (2010) constata a incorporação por adição do projeto normativo de AT, sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que esta adição deveria significar. É exatamente nesse sentido, portanto, que ninguém põe remendo de pano novo em vestido velho, porque o remendo tira parte do vestido, e fica maior a rotura. Assim, pois, com a energia e tempo gastos nessa acomodação a um “corpo estranho” de práticas, interromper-se-ia um processo endógeno de desenvolvimento autossustentável a longo prazo, o que, em tese, poderia dar espaço à instauração de um processo incremental de dependência que poderia, em última

instância, culminar na deterioração e ruptura do tecido social, pois a resposta dada pelas duas nações às oportunidades e desafios impostos pela globalização às áreas rurais não seria estruturada num modelo que proporcionasse um aprendizado incrementalmente alinhado às capacidades materiais endógenas ou locais; em vez disso, essa resposta estaria voltada a um modelo de aprendizado idealizado e dissociado das reais capacidades institucionais das duas jurisdições em apreço. Dessa forma, na melhor das hipóteses, a *illusio* instaurada resultaria na manutenção dos mesmos resultados alcançados no passado, isso quando não agudizasse ainda mais as condições de pobreza e desigualdade nas áreas rurais. Em outras palavras, seria como se, dialeticamente através de um processo voluntário e proativo, a uma territorialidade emergente fosse dada, paradoxalmente, uma planificação do tipo *top-down*.

### 5.3. Espreadimento internacional de lições e a desejabilidade política

No que se refere à segunda premissa do espreadimento internacional de lições, a AT pode muito bem se mostrar altamente fungível no que se refere a sua desejabilidade política. A título de contextualização, dado o histórico latino-americano e suas especificidades, autores como Santiso (2006:1) sustentam que a busca por utopias é um tema constante na história das Américas, e que o resultado dessa busca, entretanto, nunca chegou a corresponder às expectativas. Nas palavras do próprio autor que vão ao encontro desse trabalho:

*The search for utopia has pervaded the history of Latin America's political economy. Since its independence, **one of Latin America's core dependence has been its belief in miracles: the miracle forged by the Marxist or free-market magicians, revolutionaries and counterrevolutionaries, on the basis of a few grand theories and paradigms. In the twentieth century [...] the entire region was captivated by magical realism, blindly supporting ready-made solutions [...] which were unleashed on society and projected onto reality itself and which after a short time were exchanged for more alluring alternatives. From structuralism to monetarism, and from Marxism to free-market neo-liberalism, the entire continent danced an endless waltz of paradigms, changing step in time to the topics, lessons and the consensus from the north** (SANTISO, 2006: 2-3, grifo nosso).*

Apesar de esse trecho resumir magistral e liricamente o tema do tópico em pauta neste trabalho, a tese sustentada por Santiso (2006) de que os países da região estariam aprendendo a “lição”, ou seja, estariam convergindo a partir de uma economia do impossível, ou utópica, em direção a um maior pragmatismo, representado pela economia política do possível, parece não se consolidar por completo, pelo menos atualmente no que se refere à AT enquanto projeto normativo, inspirado na lógica europeia. Em sua obra, o próprio Santiso (2006:212) já ressaltava que a emergência do “possibilitivismo” permanecia ainda incompleta e frágil. Por outro lado, quanto à emergência de uma territorialidade latino-americana circunscrita a Brasil e Argentina, os ideais democráticos, associados intrinsecamente por Santiso (2006) a seu pragmatismo, parecem ganhar força na região. No que se refere à comparação realizada neste trabalho, o trabalho do autor apresenta um ponto interessante: coincidentemente com a hegemonia que a experiência de AT brasileira vem alcançando, Santiso (2006) apresenta o Brasil do governo Lula como um modelo de pragmatismo político e econômico para a América Latina; por outro lado, a Argentina é tida pelo autor como

um exemplo de utopismo e neopopulismo, associado à metáfora do *Sirens' song* (SANTISO, 2006:185); isso para os investidores internacionais, numa perspectiva mais ortodoxa. Em outra perspectiva, Bresser-Pereira (2007) considera a Argentina como um caso paradigmático de implementação do “novo desenvolvimentismo” na América Latina. Como resultado da forte reação à ortodoxia convencional que a região tem demonstrado diante dos fracassos em promover a verdadeira estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento dos países latino-americanos, segundo o autor, um terceiro discurso está emergindo em toda a região, principalmente na Argentina: o novo desenvolvimentismo, ou seja, o conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas através das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível dos países ricos (*catch up*). Este movimento, que representa a busca por um consenso nacional, vê a globalização não como uma benesse, nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre os Estados nacionais através de suas empresas. Nesse contexto, um projeto bem-sucedido de desenvolvimento dependeria da formação de uma verdadeira estratégia nacional, com base na convicção de que o desenvolvimento, além de estar sendo impedido pela falta de um projeto de nação, é obstruído também pela concentração de renda, que serve de caldo de cultura para todas as formas de populismo. O novo desenvolvimentismo rejeita o pessimismo sobre a capacidade de ação coletiva do Estado e promove seu fortalecimento, não à custa do mercado, mas com o fito de fortalecê-lo também (BRESSER-PEREIRA, 2007). Por outro lado, para Santiso (2006), os casos argentino e venezuelano representam uma inevitável subversão à transformação latino-americana do possibilativismo, diferentemente do Brasil, México e Chile, este último denominado pelo autor como “*a Latin paradise for investors*”, que, a despeito de eventuais “imperfeições” como a intervenção e regulação do Estado em alguns aspectos de sua economia (por exemplo, no setor de mineração, um setor estratégico para a economia do país), constitui um modelo, uma “lição”, que, mais do que replicada, precisaria ser adaptada à América Latina; isso, cabe ressaltar mais uma vez, num viés ortodoxo orientado mais à articulação política externa.

No entanto, no que se refere à AT, ou outras visões de desenvolvimento, que também representa uma reação aos fracassos dos modelos neoliberais aplicados ao desenvolvimento rural, no contexto latino-americano, “o otimismo utópico” que, muitas vezes de forma duvidosa e pouco científica, é constantemente associado à região parece

que, ainda, persiste e resiste, apesar de todos os desencantos do passado. Apesar de este terreno se mostrar movediço e, portanto, insidioso, o tema representa uma instância incontornável quando se trata do contexto histórico latino-americano. Segundo a orientação teórica dada a este trabalho, entende-se que a manutenção de uma trajetória histórica de séculos de existência seja mais fácil e provável que uma mudança abrupta em apenas duas décadas. De acordo com Santiso (2006:7): “*The fits and starts of recent years attest to Latin America’s continuing obsession with the idea of an all-powerful economic paradigm and with the search for a magic formula that can free it from all ailments*”. Nesse sentido, embora não tão enfaticamente e de forma mais denotativa, nas palavras de Alemany (2008), pode-se perceber apenas os indícios da existência dessa nebulosa categoria dificilmente operacionalizável de um “otimismo latino-americano”:

*En América latina estamos atravesando un momento histórico muy particular, lleno de esperanzas y con grandes posibilidades de realizar – finalmente y después de muchas frustraciones y desencantos – el sueño de construir un proyecto histórico popular, democrático y autónomo. El retorno de la Extensión rural Latinoamericana se inscribe en el marco de las interpelaciones y exigencias que la sociedad Latinoamericana comienza a instalar para que se desarrollen los acompañamientos necesarios en aras de avanzar en la tarea colectiva que se requiere para construir un imaginario compartido que le dé sustento a la acción organizada de los distintos sujetos sociales y políticos (ALEMANY, 2008:47, grifo nosso).*

Deixando de lado a contextualização precedente, que evidencia o incontornável jogo de ideologias que permeia o contexto histórico da América Latina, e partindo objetivamente para o que realmente importa para este trabalho, sem entrar no mérito das determinantes dos formuladores de políticas públicas, como, por exemplo, otimismo e/ou utopismo, que quase beiram os limites da metafísica; a fungibilidade da desejabilidade política associada à AT no Brasil e Argentina pode ser verificada objetiva e empiricamente através de uma *proxy* dos documentos institucionais que estabelecem os marcos conceituais da AT nestas duas jurisdições acolhedoras. Da mesma forma, o maior ou menor alinhamento das variáveis normativas com as variáveis contextuais na concepção de um programa por parte dos formuladores de políticas públicas pode ser indiretamente deduzido a partir de uma *proxy* do relacionamento entre a fungibilidade da desejabilidade política e a fungibilidade dos recursos como restrição.

Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, a fungibilidade da consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os consensos e orientações de

uma AT disseminados pelas organizações multilaterais pode ser objetivamente verificada através dos documentos institucionais das duas jurisdições. Em ambos os casos, quando do início de sua implementação, o projeto normativo de AT é apresentado nos documentos institucionais como um meio válido e útil para a realização de objetivos sociais, segundo os valores políticos das organizações que operacionalizam a AT em cada um dos dois países. De forma bastante assemelhada, a AT é tida como uma alternativa ou um novo padrão ao esgotamento dos paradigmas anteriores de política pública que não deram conta dos problemas sociais, deixando após si dificuldades estruturais. Dessa forma, segundo os documentos institucionais da SDT/MDA que instituem a AT no Brasil:

Análises fundamentadas apontam para um fato: as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil, ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro. As maiores evidências são o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas. [...]

O principal desafio ético da sociedade brasileira é banir a fome e a miséria do seio do nosso povo. O maior desafio social é livrar da pobreza cerca de ¼ da população, estabelecendo mecanismos de estímulo à sua inclusão digna no processo de desenvolvimento do Brasil.

Frente à grandeza desse desafio, não se pode imaginar que ele será vencido pela repetição dos mesmos erros do passado, que atenderam insuficientemente a alguns setores ou regiões. O Brasil necessita aproveitar oportunidades de alterar efetivamente os velhos paradigmas orientados para a concentração dos ativos e da renda, para a super exploração dos recursos naturais e para a discriminação de oportunidades.

A solução definitiva virá apenas com a de que transformações importantes deverão ocorrer na sociedade, com o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores, continuamente aprimorados por meio de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos (SDT/MDA, 2005a:9-11).

Semelhantemente, no caso argentino, segundo os documentos institucionais do INTA que instituem a AT no país:

*Durante los 90 se consolidó el denominado modelo de Ajuste Estructural que en Argentina implicó apertura y desregulación de la economía, privatización de empresas estatales, determinación de un tipo de cambio fijo y convertible y la reducción del aparato estatal y redefinición de sus funciones. En este contexto, se implementaron estrategias de intervención focalizadas destinadas a compensar los impactos de las políticas de ajuste. La crisis de este modelo económico*

*a comienzos del segundo milenio, posibilitó la propuesta de paradigmas alternativos de desarrollo con potencialidad de operar cambios de mayor profundidad. [...]*

*A fines de los 90, el INTA inicia un proceso para la transformación y fortalecimiento de su Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología a partir de la experiencia y las demandas de los programas de intervención. A partir del mismo, se define “a la promoción de los sistemas locales de innovación y conocimiento, como su nuevo rol paradigmático”. [...]*

*Los objetivos principales del desarrollo local/territorial “son la creación de empleo y el aumento de la equidad social para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. Para ello, se trabaja en el fortalecimiento del capital social y del sistema económico productivo del territorio” (INTA, 2008:4-7).*

Assim, apesar das diferenças institucionais no foco e nos valores da orientação territorial, como mostrado no capítulo precedente que trata da fungibilidade abstrata das instituições para este tipo de abordagem, há um padrão entre os dois casos no que se refere ao discurso oficial dos dois governos sobre a desejabilidade política expressa na necessidade de um novo paradigma para o desenvolvimento rural.

Neste trabalho, entende-se que, embora a AT possa até aparecer como uma alternativa imbuída de um certo otimismo ou até mesmo como uma quimera de equiparação aos patamares europeus, o que poderia aumentar sua desejabilidade política e facilitar consideravelmente sua difusão através de um isomorfismo institucional, o *espraiamento* da AT na América Latina se assenta, ainda e/ou também, em bases mais objetivas. Aqui, entende-se o *espraiamento* internacional de lições como a movimentação de uma política com a concorrência de duas influências distintas, mas correlacionadas: a emergência de uma territorialidade expressa por um movimento ou pressão social com viés setorial no sentido de maior participação e gestão democrática, e, consecutivamente, a planificação ou normatização dessa territorialidade, por parte dos formuladores de políticas públicas, inspirada em fontes europeias, mas com viés também setorial. Todavia, pelo menos no discurso, os formuladores de políticas parecem conscientes da necessidade de mudanças, seja pelo reconhecimento a partir da insuficiência de resultados das políticas anteriores e das consequentes pressões internas, seja pela influência exercida pelos organismos multilaterais através da disseminação de seus consensos e orientações. No entanto, independentemente de os consensos disseminados pelos organismos multilaterais representarem uma resposta mais racionalmente atraente e pertinente à problemática, há um *fato social* que não contribui

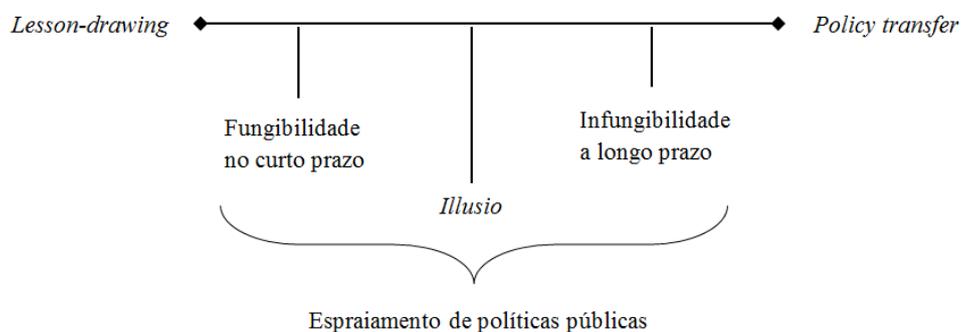
para a aderência da AT num contexto latino-americano: a falta de capacidades institucionais, que produz a inadequação contextual das ideias ou programas emulados a partir de um contexto europeu. Com o passar do tempo, os fatos sociais vão mostrando e impondo sua realidade objetiva e independente das vontades individuais.

Dessa forma, ocorreria um tipo de transferência de políticas públicas *sui generis* num contexto latino-americano, circunscrito a Brasil e Argentina: o *espraiamento* internacional de lições, um misto de *lesson-drawing* e isomorfismo institucional. *Lesson-drawing* porque, a partir da constatação de uma insatisfação, os agentes políticos procurariam “voluntaria” e proativamente por lições vantajosas que possam conferir legitimidade a um projeto político, gerando a adesão imediata por parte dos beneficiários. Desse modo, num processo de isomorfismo institucional desencadeado involuntariamente por pressões sociais internas que demandam por soluções ou acomodações imediatas aos fracassos legados pelos modelos de desenvolvimento anteriores, ocorreria todo um arranjo ou rearranjo dos interesses dos grupos de pressão e dos formuladores de políticas públicas que se conformam em uma inovação por adição, conforme Favareto (2010) constata. Assim, ocorreria a adesão a uma lição fungível quanto à forma no curto prazo, pois bastante genérica no que diz respeito a instituições e desejável politicamente. Por outro lado, há indícios de que as duas jurisdições em análise tenham dado um tipo de planificação infungível a médio e longo prazo para suas políticas com enfoque territorial. Como se verá na argumentação dos parágrafos seguintes, as duas jurisdições se mostram carentes dos requisitos que dão sustentação “real” a um aprendizado incremental e sustentável rumo à consolidação de uma instituição bem-sucedida.

Portanto, uma *lição positiva (lesson-drawing)*, quando adotada em resposta a uma possível alteração da posição e do peso social dos agentes portadores das novas e velhas instituições em um determinado contexto (isomorfismo institucional), pode se tornar uma *lição negativa (policy transfer)*, isto é, transferência desinformada, incompleta ou inapropriada, vide **Quadro 1**), quando a incorporação por adição de novos temas não se faz acompanhar das devidas mudanças institucionais capazes de sustentar a inovação que ela deveria significar; assim, ocorreria uma mudança por adição nos sistemas de incentivos e constrangimentos, corroborando a afirmação de North (*apud* FAVARETO, 2010) de que é mais fácil promover mudanças nas regras

formais do que nas regras informais que regem uma sociedade ou grupo social (**Figura 17**).

**Figura 17:** *Continuum* entre *lesson-drawing* e *policy transfer* no espraioamento internacional de lições



FONTE: Elaboração própria.

Retomando a primeira categoria de análise proposta por Rose (1993), embora a iniciativa LEADER como um programa regional de assistência econômica seja uma lição do tipo dependente do contexto e, portanto, transferível entre diferentes fronteiras nacionais, a AT pressupõe elementos contextuais bastante específicos para que sua transferência seja bem-sucedida, o que diminui consideravelmente as chances de fungibilidade e, em tese, deveria, também, reduzir seu escopo de aplicação, resultando num movimento de disseminação menos expressivo e mais cauteloso. Na falta desses elementos contextuais, resumidos no termo capacidades institucionais, a AT se torna um programa único e, portanto, infungível. Assim, é tão somente num cenário como esse que a AT pode se mostrar como uma alternativa impraticável desde o início; isso segundo a lógica inerente ao *lesson-drawing*: o etapismo e possibilativismo característicos aos países desenvolvidos.

Por outro lado, no entanto, num contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina, parece haver uma lógica *sui generis* que potencializa a disseminação de uma lição infungível. Em ambos os casos, a AT é implementada mesmo com o reconhecimento e patenticidade da falta das capacidades institucionais que deveriam servir como sustentação a uma AT bem-sucedida, conforme os padrões disseminados pelas organizações multilaterais. Um elemento recorrente nos dois casos se refere à necessidade de criação ou fortalecimento do capital social. Neste trabalho, considera-se que, dentre outras capacidades institucionais, o capital social seja uma das condições necessárias para a formação de outra condição necessária e suficiente para uma AT

bem-sucedida: o capital territorial, que representa o conjunto dos elementos de que dispõe o território a nível material e imaterial, é aquilo que constitui a riqueza do território-projeto (atividades, paisagens, patrimônio, saber-fazer, etc.). Segundo União Europeia (2013), a experiência LEADER ressalta que o território-projeto não pode ser concebido nem como uma entidade administrativa, resultado de um recorte “anônimo” do território nacional, nem como um conjunto de atividades econômicas agrupadas geograficamente, mas sim como uma entidade viva, com múltiplas facetas (econômicas, sociais, institucionais, ambientais, culturais, etc.). Nesse sentido, entende-se que o que dá vida a esse projeto ou estratégia de desenvolvimento local seja o capital social, representando uma rede de relacionamentos fundados na confiança, cooperação e inovação, que facilitam a mobilização e interdependência entre as dimensões sociais, políticas, econômicas e ambientais.

Portanto, nesta linha de raciocínio, na falta de *um capital social resultante, sobretudo, da superação do viés setorial*, torna-se impossível alcançar um capital territorial. Nesta perspectiva, um capital social já consolidado constitui o patamar mínimo para a implementação de um projeto normativo de AT segundo os consensos e orientações disseminados pelas organizações multilaterais. Na falta ou insuficiência desse, tal tarefa se torna duplamente difícil: em primeiro lugar, criar ou fortalecer um capital social, que, ainda, supere o viés setorial e se consolide como capital territorial. Retomando a quinta categoria proposta por Rose (1993), nesse cenário, a AT se torna uma tarefa altamente difícil e complexa, demandando mudanças na esfera das formas de racionalização predominante (WEBER *apud* FAVARETO, 2010) que associam o rural à pobreza e à imagem de um lugar destinado à produção de bens primários, reforçando o viés setorial. Assim, na falta de um “espírito territorial” (WEBER, 2004), quer dizer, as intenções, interações e cooperação de todos os agentes rurais presentes num território em torno da ação coletiva de construção de um projeto comum de territorialidade, a AT se torna uma lição altamente infungível segundo a quinta categoria de análise proposta por Rose (1993), referente à escala de mudanças. Numa perspectiva claramente inspirada em Max Weber, a implementação da AT se referiria à consolidação de uma nova institucionalidade territorial, isto é, uma *formação social* que oriente os comportamentos individuais, atuais e futuros, no desenvolvimento e concatenações de ações no sentido de constituição de um território como um bem e projeto comum, e não setorial.

No que se refere ao caso brasileiro, como principais dificuldades a serem vencidas na consolidação de uma nova institucionalidade territorial, o MDA (2005b) aponta em seu marco institucional as seguintes questões: (i) capital humano, capital social e capital natural: segundo o MDA, as regiões mais carentes de desenvolvimento são exatamente aquelas que apresentam os mais altos índices de analfabetismo e que sofrem, desde muito tempo, processos de exclusão social, de migração e de desqualificação dos serviços públicos; estas regiões, geralmente, possuem capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos, sociais, geográficos (isolamento, dificuldade de comunicações, limitantes naturais), educacionais e práticas políticas (pouca participação, clientelismo); fatores esses que reduzem dramaticamente as possibilidades de cidadania e participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas; conseqüentemente, na visão do MDA, faz-se necessário investimentos públicos e privados focados nos territórios, na proteção social dos grupos mais frágeis, bem como em informação, capacitação e assistência técnica de qualidade. (ii) Estrutura fundiária e acesso à terra: para o MDA, um programa de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, com alcance nacional, pressupõe uma alteração do quadro fundiário brasileiro; assim, a distribuição da terra teria que estar aliada a políticas e serviços que assegurem à agricultura familiar as condições de atuar como fomentadora e sustentadora do desenvolvimento local sustentável. (iii) Desenvolvimento territorial ou setorial? De acordo com o MDA, vencer a tradição de enxergar o desenvolvimento como a soma do crescimento de diversos setores oferece um desafio notável; outro aspecto a ser superado tem a ver com a centralização dos conhecimentos e das informações, bem como sua utilização restrita a setores econômicos ou grupos sociais; para completar o quadro de dificuldades, acresce-se a fragilidade das estruturas políticas, por parte das administrações municipais, cuja falta de capacidades (escasso capital humano e social, baixa governabilidade e insuficiência de recursos financeiros) impelem boa parte da gestão pública local para práticas rotineiras, quando não meramente assistencialistas e de duvidosa transparência. Por fim, (iv) Recursos financeiros para investimentos públicos: na perspectiva do MDA, não há como imaginar mudanças sem investimentos consistentes durante alguns anos; somente após a maturação dos investimentos públicos – e a dinamização das economias e sociedades territoriais – seria possível pensar em um processo generalizado de desenvolvimento sustentado por investimentos privados, iniciativas autônomas,

competências locais, dinâmica dos mercados, e pelos conhecimentos acumulados e oportunidades de negócios.

Mesmo com todas as dificuldades supracitadas e metas ambiciosas, o ministério (SDT/MDA, 2005a:17) entende que possui a seu dispor um formidável aparato institucional capaz de exercer expressivo papel na transformação das condições de vida de cerca de 50 milhões de brasileiros, que vivem em 4.500 municípios “essencialmente rurais” existentes no Brasil. No entanto, na mesma página do documento institucional que lança as bases conceituais da AT brasileira, o ministério reconhece que possui limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas; mas é como se tivesse a esperança de que as “estratégias de descentralização” possam suprir as limitações de intervenção convencionais. Segundo o ministério:

Um dos mais importantes desafios, dentre os que se apresentam ao Brasil atualmente, é o de dotar o País de um novo paradigma para o desenvolvimento. O MDA deverá assumir grande responsabilidade no processo de estabelecimento deste padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais.

Simultaneamente, deverá ater-se às limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas, que reduzem a capacidade de intervenção convencional, lançando mão de estratégias de descentralização, de participação da sociedade, de planejamento ascendente e de valorização dos recursos locais, fatores que, combinados, obrigam à reinvenção de processos de articulação, ordenamento e apoio ao desenvolvimento e do próprio papel do Estado (MDA, 2005a:17).

A estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais no Brasil se caracteriza por trabalhar com objetivos progressivos, de longo prazo, na promoção e apoio ao processo de desenvolvimento territorial sustentável. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo MDA conduz os esforços do ministério no sentido de assumir gradativamente a AT nos programas sob sua coordenação (SDT/MDA, 2005a). No âmbito da proposta do governo Lula, o MDA propôs a implementação de quatro diretrizes: ampliação e fortalecimento da Agricultura Familiar; reforma agrária; inclusão social e combate à pobreza rural; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Por sua vez, o PRONAT propõe como diretrizes gerais: (i) adoção da abordagem territorial como referência conceitual; (ii) consideração do território como um espaço socialmente construído, com suas limitações e potencialidades; (iii)

entendimento do desenvolvimento sustentável dos territórios como um processo que articula as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental; (iv) valorização de ações que estimulem a participação, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça; (v) adoção de metodologias participativas e de mecanismos de planejamento ascendente; (vi) estímulo à construção de alianças com o fim de fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares; atuação em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, sociedade civil e organizações representativas; (vii) estímulo à articulação entre demandas sociais e ofertas das políticas públicas, com vistas à construção de espaços de discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório; (viii) priorização da redução das desigualdades econômicas e sociais, com a atuação preferencial em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados; (ix) incentivo a processos de fortalecimento da participação em instâncias colegiadas; e, por fim, (x) incentivo ao desenvolvimento sustentável da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (MDA/SDT, 2005b). No que se refere às estratégias de implementação da AT, a SDT/MDA (2005b) propõe: (i) articulação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis; (ii) apoio constante aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregam atores sociais e gestores públicos; (iii) planejamento e gestão participativos; e, por fim, (iv) apoio à capacitação e desenvolvimento de competências dos agentes locais.

No estabelecimento dos resultados que são esperados com a implementação da AT, a SDT/MDA tem se focado bastante no quantitativo de “territórios rurais”. Nesse sentido, a seleção e priorização dos territórios são uma meta para a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável. Para a seleção dos territórios, houve uma caracterização geral dos territórios existentes no Brasil, através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do IBGE, referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil. Nessa caracterização, foram identificados três grupos de territórios: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Depois de identificados, os “territórios rurais” foram priorizados de acordo com o foco de atuação do MDA, como se pode verificar na **Tabela 2**. Em sua estratégia de apoio a esses territórios, a SDT/MDA (2005b) define quatro áreas de resultados a serem impactadas com as iniciativas desenhadas pelo ministério: a gestão social dos territórios; o

fortalecimento do capital social; a dinamização econômica dos territórios rurais; e a integração de políticas públicas.

**Tabela 2:** Resumo dos territórios rurais atendidos em 2005, de acordo com os critérios de priorização da SDT/MDA.

	<b>Brasil</b>	<b>Territórios rurais apoiados</b>	<b>Territórios/Brasil %</b>
Agricultores Familiares	4.139.369	1.511.474	36,51
Famílias Assentadas	537.618	271.877	50,57
Famílias buscando acesso à terra	219.688	94.863	43,18
Demanda Social MDA	4.896.675	1.878.214	38,36
População Total	169.802.570	33.447.869	19,70
Área (Km <sup>2</sup> )	8.502.119	2.482.874,04	29,20
Municípios	5.561	1565	28,14

FONTE: Série Documentos Institucionais (MDA/SDT, 2005b).

No que se refere ao caso argentino, na definição do marco teórico para seu *Enfoque de Desarrollo Territorial*, da mesma forma que no caso brasileiro, o INTA (2007) entende que, para a consolidação da AT, torna-se necessário a criação de uma nova institucionalidade para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, a criação desta nova institucionalidade é o resultado do fortalecimento do capital social e da consequente concertação estratégica do conjunto da sociedade local. Refere-se, pois, às instituições formais ou informais criadas a partir do processo de desenvolvimento que reflete o nível de concertação alcançado pelos atores do território e que assegura a sustentabilidade das estratégias e ações acordadas. Como complemento da descentralização e reflexo de uma maior autonomia de ação e capacidade de autogestão do território, surgem as políticas de ordenamento territorial. Para o INTA, embora o ordenamento territorial seja uma responsabilidade do Estado, no sentido de organizar as atividades humanas nos territórios, as políticas de ordenamento territorial constituem um aprofundamento do processo de descentralização, pois representam a transferência de competências, funções e responsabilidades desde o âmbito nacional até o provincial e local.

Como desafios ao seu enfoque territorial, o INTA aponta em seu marco institucional as seguintes variáveis: (i) formação de recursos humanos para o desenvolvimento, representada pela necessidade de mudança a partir da educação tradicional rumo à educação contextualizada, ou seja, a capacitação adequada às necessidades de cada sistema produtivo local; (ii) integração política e econômica, representada pela necessidade de criação de espaços de participação social e pela

construção de uma nova institucionalidade nos territórios que possibilite equidade na distribuição de recursos e nas relações entre os distintos atores presentes nos territórios; (iii) reconstrução da ruralidade, representada pela difusão de um sentido amplo e integral para o termo “rural”, isto é, a construção de um sentido social para o rural, com o entendimento de que a ruralidade é uma forma de relação espaço-sociedade, bem como uma forma de apropriação simbólica, uma identidade e valorização dos recursos patrimoniais rurais; (iv) questão ambiental, representada pela necessidade de articulação entre as variáveis ambientais com as econômicas e sociais, ou seja, a consideração do meio ambiente como um ativo importante de desenvolvimento local; (v) câmbio a partir da participação passiva ao compromisso, representado pela necessidade de introdução de novos enfoques de gestão que incorporem o princípio de responsabilidade compartilhada entre atores públicos e privados, com o empoderamento da sociedade civil através de esquemas contratuais flexíveis e promissórios; e, por fim, (vi) câmbio a partir de políticas setoriais de desenvolvimento rural à assistência de políticas públicas no território, quer dizer, da visão setorial para ao enfoque territorial, com a necessidade de implementação de mecanismos que favoreçam uma coordenação inter-institucional eficiente para as diferentes políticas, programas e instrumentos de fomento, bem como a gestão de conjunto destas, evitando a duplicação de esforços e o desperdício de recursos (INTA, 2007).

Como resultados almejados para seu desenvolvimento territorial, o INTA delimita como objetivos a coesão social, com o prevaecimento da equidade, solidariedade, justiça social e sentimento de pertencimento, e a coesão territorial, com a integração cultural, política e social dos territórios. Em definitivo, espera-se alcançar uma maior equidade social, sustentabilidade ambiental e competitividade sistêmica. Para tanto, o INTA operacionaliza em seu marco conceitual um guia de critérios para a elaboração, implementação e análise de projetos de apoio ao desenvolvimento territorial. Os critérios conceituais compreendem: a promoção simultânea da inovação tecnológica e organizacional; visão multisetorial; inclusão do componente ambiental; articulação entre as dimensões urbana e rural; visão multidisciplinar e visão prospectiva. Por sua vez, os critérios metodológicos abrangem: realização de diagnóstico das dinâmicas territoriais; construção e desenvolvimento do projeto com metodologia participativa; desenho e implementação de estratégias de comunicação e difusão; consideração das capacidades e vínculos dos diferentes atores; e definição do território em função das redes de

interação dos agentes locais. Por fim, os critérios de ação se baseiam em: fomento da cooperação, autogestão e inclusão socioeconômica de todos os atores locais; promoção de espaços de articulação interinstitucional; atenção voltada ao fortalecimento institucional; capacitação dos atores intervenientes; geração de espaços de concertação, refletidos em cronograma de atividades e compromissos de recursos do projeto ou em articulação com outro projeto; promoção de uma nova institucionalidade; priorização das atividades que gerem valor agregado nas cadeias produtivas; valorização da identidade como eixo do projeto; promoção de ações que assegurem a sustentabilidade econômica, social e ambiental das propostas; e, finalmente, constituição de um sistema de informação dos territórios.

Voltando à comparação entre os casos, sem entrar no mérito das determinantes dos formuladores destas políticas (racionalidade limitada, ideologia, otimismo ou utopismo, etc.), através de uma *proxy* dos documentos institucionais que expressam objetivamente a intencionalidade das organizações, como um todo, que operacionalizam a AT, verifica-se que, a princípio, a AT é apresentada (por estas organizações) como um meio válido e útil para a realização de objetivos valorizados (pelas organizações), ou seja, como um novo padrão de desenvolvimento que dê conta dos problemas sociais legados pelo esgotamento dos paradigmas de desenvolvimento precedentes e que, ainda por cima, promova o desenvolvimento que os paradigmas anteriores não deram conta. Demonstra-se, assim, segundo o conceito apresentado por Rose (1993), a fungibilidade da desejabilidade política da AT para as duas organizações que operacionalizam esta abordagem nos dois países em análise.

Da mesma forma, demonstra-se que os dois governos adotaram a AT, cômicos de suas incapacidades institucionais, patentemente expressas nas inúmeras dificuldades e desafios à AT levantados pelos documentos institucionais das duas jurisdições, sobretudo, a necessidade comum de criação ou fortalecimento do capital social. Desse modo, segundo a perspectiva estrita do *lesson-drawing*<sup>16</sup>, com a ausência ou insuficiência de um capital social, a AT se mostra como uma lição única, inimitável, e, portanto, infungível desde o início em seus fundamentos (primeira categoria). E, mais ainda, se mostra altamente infungível quanto à escala de mudanças (quinta categoria), pois, além de possíveis adaptações procedimentais não apenas por parte dos servidores

---

<sup>16</sup> Isso, estritamente falando de acordo com a racionalidade inerente ao *lesson-drawing*. Neste trabalho, ao se

públicos, mas também por parte da sociedade civil, a AT demanda mudanças nas formas de racionalização predominantes tanto nas esferas coletivas como nas individuais, que não podem ser mudadas “por decreto”. Assim, na ausência de um “espírito territorial”, expresso na conformação de um capital social que dê vida a um projeto de território, isto é, movimento de forma sistêmica as dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas, presentes num território, a AT se torna uma lição cronicamente infungível quanto a seu conteúdo e, portanto, incapaz de se consolidar como uma instituição bem-sucedida que fomente a acumulação de um capital territorial resultante da superação do viés setorial.

Dessa forma, portanto, corrobora-se a importância, para o contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina, da modificação proposta por este trabalho à sétima categoria de análise do arcabouço conceitual do *lesson-drawing* sobre as contingências que afetam a transferência de uma lição, qual seja, quanto mais alinhadas forem as variáveis normativas com as variáveis contextuais na concepção de um programa, mais fungível será a consolidação desse programa. Em ambos os casos, verifica-se que a AT se mostrou, de início, altamente desejável do ponto de vista político (para as organizações que a operacionalizam) e muito pouco fungível quanto aos recursos como restrição (falta de leitura política, por parte destas organizações). Isso posto, portanto, a partir da constatação da desejabilidade política e dos indícios nos documentos institucionais que mostram a AT como altamente intensiva em recursos humanos, financeiros e econômicos (infungível segundo a terceira categoria de análise do *lesson-drawing*), pode-se inferir que não houve uma sintonia muito “realista” entre a desejabilidade política (das organizações que operacionalizam a AT) e as limitações institucionais das duas jurisdições que adotam um projeto político de AT idealizado em fontes europeias e aplicado a uma territorialidade emergente das condições endógenas a estas duas jurisdições.

Independentemente das determinantes dos formuladores destas políticas, uma *proxy* do relacionamento entre a fungibilidade das variáveis normativas e a infungibilidade das variáveis contextuais demonstra, de forma indireta, a existência objetiva de uma falta de alinhamento entre essas duas variáveis na concepção da AT nas duas jurisdições em apreço. Considerando os casos particulares de Brasil e Argentina, entre outras capacidades institucionais, na falta de um capital social que possibilite a

emergência de um “espírito territorial”, dando vida a um projeto comum de território, ou estratégias de desenvolvimento local, a AT pode se desnaturar, segundo os valores e as formas de racionalização predominantes que orientam o foco dado em cada um destes países, em territórios concebidos como uma entidade administrativa, resultado de um recorte “anônimo” do território nacional, ou em territórios concebidos como um conjunto de atividades econômicas agrupadas geograficamente, respectivamente, como a União Europeia (2013) aconselha que não aconteça. Com isso, a acumulação de um capital territorial fica comprometida e, conseqüentemente, a AT se torna infungível quanto a seus efeitos, não se consolidando como uma instituição bem-sucedida, nem alcançando os resultados de redução da pobreza e das desigualdades a que se propôs.

No caso brasileiro, de acordo com Sabourin (2007), os territórios rurais, cujos contornos foram, em boa parte, desenhados por decisões dos municípios e dos Estados, têm geralmente pouca identidade e um reconhecimento fraco por parte dos agricultores, dos atores econômicos e até dos agentes políticos. O recorte do território nacional em territórios rurais se deu de forma tão “anônima” na maioria dos casos, que a população interessada não foi consultada e, em muitos casos, veio a saber da existência do território anos depois de sua definição. Assim, a AT enquanto projeto normativo no Brasil já dá mostras desde as suas origens de que se assenta em bases infungíveis, isso segundo a lógica *estrita* do *lesson-drawing* aplicada à transferência de um modelo europeu de AT. O próprio MDA é reflexo do viés setorial que predomina na estrutura política do país, que mantém um ministério para a agricultura patronal ou agronegócios e outro para a agricultura familiar, o qual (este último) à época abrigava em sua estrutura três secretarias que apresentavam uma tendência natural a impor o seu modelo de desenvolvimento da agricultura familiar, havendo o risco de coexistirem, em tensão, três políticas parciais em lugar de uma só (SABOURIN, 2007).

No trabalho de Sabourin (2007), em seu conjunto, fica patente as dificuldades estruturais e, como decorrência disso, a infungibilidade do projeto normativo brasileiro de AT, segundo a perspectiva do *lesson-drawing*. Segundo o autor, que parece já ter captado a lógica *sui generis* da AT num contexto latino-americano, resumindo a essência deste trabalho:

Uma das fraquezas do PDSTR [Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais] reside na associação sistemática entre participação popular e territorialização, quando os dois processos

são bem distintos, com lógicas diferentes. Por outra parte, **apesar de um real voluntarismo** dos agentes do MDA/SDT e de verdadeiros avanços em termos de institucionalização do processo ligados à importância e urgências das necessidades locais, ao entusiasmo pioneiro e à mobilização dos movimentos sociais, **outras dificuldades mais conjunturais** aparecem na implementação da abordagem territorial (SABOURIN, 2007:732, grifo nosso).

A principal limitação, pelo menos no Norte e Nordeste, vem também do fato que, nessas regiões, o Estado não chegou a assegurar os ativos e as infra-estruturas de base **antes do apoio aos atributos específicos dos territórios**, como foi o caso da política de recuperação regional na Europa (projeto Leader, por exemplo). No Brasil, as regiões que melhor podem aproveitar-se desses apoios específicos são aquelas que já disponham de infra-estruturas: os pólos irrigados, as bacias urbanas ou peri-urbanas dotadas de agroindústria, as zonas turísticas – ou seja, onde a agricultura familiar e camponesa já está marginalizada ou está sem trunfo competitivo frente às empresas agrícolas. Não são exemplos de territórios prioritários (SABOURIN, 2007:736, grifo nosso).

Por outro lado, o caso argentino se caracteriza por seu caráter mais técnico, voltado à inovação e competitividade para os sistemas agroalimentares. No entanto, não se mostra transversal através da atuação de seus técnicos e é extremamente agrícola voltado à pequena agroindústria. Apesar das ressalvas feitas pelo GGPDR do INTA quanto às limitações metodológicas, pelo menos na teoria, o caso argentino apresenta a busca por uma proposta metodológica mais consistente para o recorte territorial dos sistemas rurais (**Figura 18**).

**Figura 18:** Metodologia proposta pelo INTA para a identificação de territórios pertinentes para ação ou intervenção



FONTE: Sili (2010:102).

Neste ponto, a comparação com o caso brasileiro se faz interessante. A **Tabela 2**, apresentada anteriormente no caso brasileiro, parece refletir uma inversão ao que é proposto na **Figura 18**: 4) *Ajuste por estruturas político-administrativas* (estruturação do recorte territorial em função dos limites de ação do Estado) → 1) *Definição da prestação de bens e serviços* (inexistência de um mapeamento junto às populações

rurais das relações de prestação de bens e serviços ou de mercado em uma localidade, com a definição da área de influência funcional em função do Estado) → 2) *Ajuste por organização institucional local* (verificação de uma forte coincidência de superposição das áreas de atuação das organizações locais com as áreas de influência funcional previamente identificadas pelo Estado) → 3) *Ajuste por sistemas produtivos dominantes* (as áreas de influência funcional previamente identificadas devem se ajustar aos sistemas locais).

De acordo com Sili (2010:102-103), na identificação dos sistemas rurais, que se desenvolve por etapas, com ajustes sucessivos, é de suma importância o contraste do recorte territorial definido como sistema rural com a última etapa do processo, ou seja, com os limites político-administrativos do Estado; segundo o autor, que trata em seu trabalho da crise e fragmentação dos territórios rurais, é preciso não descuidar deste critério, pois, na maioria dos casos, os projetos de desenvolvimento rural acabam se estruturando em função dos limites de atuação do Estado.

Na prática, entretanto, de acordo com Favareto (2006), no caso argentino, as articulações entre pobreza, desigualdade e desenvolvimento são (ou foram, quando da implementação da AT no país) de outra ordem:

O documento síntese apresentado no *Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Produccion Agropecuaria* – realizado em 2004 com o objetivo de definir diretrizes para os temas anunciados no título do evento –, parte do questionável diagnóstico de que aquilo que caracteriza as áreas rurais é a fragilidade dos seus mercados locais. Disto decorre que a única possibilidade de seu desenvolvimento passa pela conexão a mercados dinâmicos, o que acontece através de inovações na produção local e da criação de instituições que permitam tanto estabelecer estas relações virtuosas com o espaço extra-local como fazer com que os ganhos daí advindos possam beneficiar os mais pobres. Embora aqui a dinamização das economias locais apareça como uma condição e um meio para o desenvolvimento destes territórios, a sua assimilação a situações marcadas pela pobreza e por mercados locais frágeis acaba pondo ênfase em demasia nas articulações extra-locais em detrimento da dimensão intra-territorial (FAVARETO, 2006:147).

Como Sili (2010) coloca a questão, muitos projetos de desenvolvimento rural que são realizados pelo Estado – contando com um sólido plano técnico e, muitas vezes, bem documentados com diagnósticos e propostas formais – podem não apresentar uma forte aderência ao cotidiano da sociedade civil, na participação, nas necessidades das comunidades rurais, e nos projetos econômico-produtivos da população; embora muitas

experiências argentinas de desenvolvimento rural sejam bem ordenadas e documentadas de um ponto de vista técnico, a realidade tem mostrado que o êxito destas iniciativas tem sido muito limitado, por dependerem mais do contexto político dos territórios – presença das autoridades políticas e períodos eleitorais – do que das iniciativas privadas e da participação permanente da sociedade rural. Ao longo das últimas duas décadas na Argentina, a falta de objetivos acordados e de clareza conceitual, bem como a falta de transparência nos processos de desenvolvimento, tem gerado não apenas confusão por parte das comunidades rurais, mas também o fracasso de inúmeras iniciativas, com o consequente ceticismo frente a novas iniciativas de desenvolvimento (SILI, 2010).

Nesse sentido, o GGPDR do INTA aponta para as dificuldades de aderência da AT ao contexto argentino, com a não internalização de seus conceitos, tanto por parte dos agentes públicos como pela sociedade civil. Assim, finalizando a argumentação desta parte, verifica-se que uma proposta de AT, por mais bem elaborada e racionalmente pertinente que seja para o desenvolvimento rural, pode não necessariamente se mostrar como uma resposta eficiente ou eficaz, quando uma localidade não possui os recursos necessários para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável. Sili (2010) explana, no caso argentino, que:

*En otras palabras, la estrategia de desarrollo territorial rural concierne fundamentalmente a la administración territorial, es decir, a las administraciones públicas que gestionan un territorio concreto (Municipio, Provincia, etc.). Este es un desafío mayor pues luego de muchos años de deterioro institucional (a causa del debilitamiento del Estado y la **incorporación de nuevas funciones sin sus correspondientes recursos**), es sumamente difícil para estas instituciones territoriales revertir su imagen negativa y consolidar su **legitimidad** como instrumento de desarrollo rural al servicio del territorio y todos sus habitantes. Por lo tanto, es imprescindible avanzar en la **consolidación y fortalecimiento del capital social de estas instituciones**, pues son las que pueden asumir el rol de promotores del desarrollo rural y además garantizar el intercambio no excluyente en las redes locales, mediante la preservación de la equidad y la contribución a la inclusión social (SILI, 2010:69, grifo nosso).*

Finalizando a apresentação dos dados, o **Quadro 4** resume a comparação realizada sobre a disseminação da AT no contexto latino-americano circunscrito a Brasil e Argentina. O interessante de se observar é a progressão do uso (e de uma implementação diferenciada) do tema do Desenvolvimento Territorial Rural e da AT através de diversos governos de origem e de tendências ideológicas muitas vezes opostas.

**Quadro 4:** Resumo comparativo das principais características do processo de *espraiamento* da AT enquanto projeto normativo no Brasil e na Argentina

	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
<b>Fungibilidade abstrata de instituições</b>	Orientação mais sócio-institucional, voltada à universalização de programas básicos de cidadania	Orientação mais técnica, não transversal e extremamente agrícola voltada à pequena agroindústria
<b>Desejabilidade política</b>	Em ambos os casos, quando do início de sua implementação, o projeto normativo de AT é apresentado nos documentos institucionais como um meio válido e útil para a realização de objetivos sociais, segundo os valores políticos (das organizações que operacionalizam a AT)	

FONTE: Elaboração própria.

## 6. CONCLUSÃO

---

Com a internacionalização dos mercados, *vis-à-vis*, globalização, um fenômeno social em nível mundial vem ganhado cada vez mais visibilidade: a movimentação de políticas públicas de um contexto para outro(s). Quase que proporcionalmente a esse movimento, um considerável montante de estudos relativos ao tema vem se acumulando ao longo das duas últimas décadas. Nestes estudos, termos como circulação, difusão, disseminação, transferência ou transplante são bastante comuns e recebem um tratamento relativamente conceitual em alguns casos. No entanto, em outros casos, como na transferência *sui generis* da Abordagem Territorial (AT) para os países da América Latina, o termo disseminação aparece como que sem uma delimitação conceitual mais ou menos clara ou precisa. Não raro, o termo parece abarcar *ora* uma convergência política *ora* uma propagação ou difusão massiva de um modelo europeu, sem referência clara a alguma teoria; muito embora, de acordo com este estudo, a AT no contexto de Brasil e Argentina envolva estas duas dimensões políticas.

Pela natureza tanto do tema como do seu objeto de estudo, este trabalho acaba se imbuindo da complexidade inerente a seu objeto de estudo. Da mesma forma que a AT e a aplicação do *lesson-drawing* a outras lógicas e contexto aos quais não se propôs originalmente, *mutatis mutandis*, este trabalho demanda um tratamento e leitura sistêmicos, para o entendimento adequado da sua proposta. Lançando um pouco de luz às restrições e contingências ao processo de transferência e implementação desta política, pode-se avançar pelo menos um pouco mais no entendimento sobre este fenômeno social e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento desta política como uma instituição bem-sucedida, que consolide um processo incremental de aprendizado e desenvolvimento autossustentável rumo a uma maior coesão social e econômica.

A partir da comparação realizada, inicialmente, com o objetivo de aprofundar o entendimento de algumas das características que tornem o caso brasileiro um modelo inovador de gestão pública em desenvolvimento rural territorial para a América Latina, através do confronto com a Argentina, um país vizinho que não tem tido “tanta” visibilidade como o caso brasileiro, verificou-se, no entanto, que nenhuma característica singular que diferencie substancialmente os dois casos surgiu no cotejamento dos dados.

Nos dois casos em apreço, verifica-se a convergência em torno de uma territorialidade expressa por espaços de pressão social e política gerada pelo esgotamento dos paradigmas de desenvolvimento precedentes, no sentido de reivindicações por uma maior participação da sociedade civil e descentralização do Estado, sem necessariamente envolver a superação do viés setorial; *pari passu* a essa convergência, verifica-se uma planificação, ou normatização, por parte do Estado, claramente emulada a partir dos moldes europeus que disseminam a superação do viés setorial rumo a uma abordagem holística da sociedade que fomente uma maior coesão social e econômica entre as regiões rurais mais dispare em termos desenvolvimento. No que se refere à influência que o contexto institucional exerce na transferência da AT, nos casos particulares de Brasil e Argentina, entre outras capacidades institucionais, na falta de um capital social que possibilite a emergência de um “espírito territorial”, dando vida a um projeto comum de território, ou estratégias de desenvolvimento local, a AT pode se desnaturar, segundo os valores e as formas de racionalização predominantes que orientam o foco dado em cada um desses países, em territórios concebidos como uma entidade administrativa, resultado de um recorte “anônimo” do território nacional, ou em territórios concebidos como um conjunto de atividades econômicas agrupadas geograficamente, respectivamente, como a União Europeia aconselha que não aconteça. Dessa forma, verifica-se como o contexto institucional já existente na conformação da convergência de uma territorialidade de identidade ou participação estruturou as decisões no sentido da adesão a um projeto político de AT, e, da mesma forma, as políticas neoliberais adotadas no passado serviram como catalisador para o engajamento em um processo de procura por soluções a problemas estruturais de pobreza e desigualdade no meio rural. As circunstâncias e a realidade latino-americana deram ensejo a uma adaptação diferente da proposta original da União Europeia: um discurso territorial com práticas setoriais. É como se uma nova institucionalidade ou superestrutura fosse transplantada a uma velha estrutura, que não apresenta o suporte e as capacidades necessárias para responder à altura das demandas exigidas pela nova normatização. Paradoxalmente, dá-se um tratamento do tipo *top-down* a uma territorialidade emergente das necessidades locais das áreas rurais latino-americanas. Assim, uma territorialidade de identidade ou participação teria que de alguma maneira se acomodar a um corpo estranho de práticas e costumes adequados a outras circunstâncias e realidades sociais. Com a energia e tempo gastos nessa acomodação a

um “corpo estranho” de normas, interromper-se-ia um processo endógeno de desenvolvimento autossustentável a longo prazo, resultando na manutenção dos mesmos resultados alcançados no passado, isso quando não agudizasse ainda mais as condições de pobreza e desigualdade nas áreas rurais. Com isso, a acumulação de um capital territorial ficaria comprometida e, conseqüentemente, a AT se tornaria intransferível quanto a seus efeitos, não se consolidando como uma instituição bem-sucedida, sem alcançar os resultados a que se propôs.

Num âmbito mais amplo, a partir do exercício de *lesson-drawing* sobre a AT da União Europeia e sua aplicação aos casos particulares de Brasil e Argentina, à luz do conceito de fungibilidade proposto por Rose (1993), verificou-se um padrão de disseminação desta abordagem num contexto latino-americano circunscrito a estes dois países: além de se mostrar desejável do ponto de vista político, a AT apresenta uma fungibilidade abstrata de instituições, ou seja, os preceitos difundidos por esta abordagem podem se acomodar a qualquer contexto institucional sem distinção; na perspectiva do *lesson-drawing*, a AT se mostra altamente fungível quanto à sua forma; sendo, portanto, facilmente generalizável. Por outro lado, quando se analisa o conteúdo desta abordagem, ela se mostra altamente “infungível” para um contexto latino-americano, ou seja, na falta de elementos contextuais bastante específicos, a AT se torna um programa único, e, portanto, inimitável segundo a lógica estrita do *lesson-drawing*. A este tipo especial de *fungibilidade* identificado neste trabalho, denomina-se *espraiamento* internacional de lições: a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, podendo se tornar menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar.

Todavia, apesar de possuir características que diminuem consideravelmente as chances de sua fungibilidade, o que, em tese, deveria reduzir seu escopo de aplicação, resultando num movimento de disseminação menos expressivo e mais cauteloso, a AT apresenta um movimento inverso na América Latina: a potencialização da sua disseminação. O interessante é a progressão do uso (e de uma implementação diferenciada) do tema do Desenvolvimento Territorial Rural e da AT através de diversos governos de origem e de tendências ideológicas muitas vezes opostas. Em ambos os

casos em consideração, a dependência de caminho é política, constitucional e setorial. A AT é adotada mesmo com o reconhecimento e patenticidade da falta das capacidades institucionais que deveriam servir como sustentação a uma AT bem-sucedida, conforme os padrões disseminados pelas organizações internacionais. Num misto de *lesson-drawing* e isomorfismo institucional, que parece motivado mais por pressões sociais do que por competição e eficiência, as instituições responsáveis pela operacionalização da AT nos dois países em questão parecem motivadas pela necessidade de legitimação na formação de um consenso que, a curto prazo, represente uma resposta aos problemas estruturais deixados pelas políticas neoliberais anteriores.

O exercício de análise da disseminação de políticas exige uma dupla comparação (empírica) entre o modelo e as políticas aplicadas na América Latina, bem como entre as políticas aplicadas nos dois países em apreço. Nesse sentido, apesar de apresentar um certo desequilíbrio entre a parte teórica e a parte empírica de resultados e análise (havendo até mesmo a falta de elementos de administração da prova em alguns aspectos levantados neste estudo), este trabalho cumpre com seu objetivo de contribuir com o levantamento de elementos interessantes para a discussão interdisciplinar de um possível padrão latino-americano de difusão de políticas públicas. Desde que os objetivos e o recurso de tempo em um curso de mestrado não permitam a realização de uma comparação mais aprofundada entre o discurso e os fatos empíricos (ou seja, os resultados ou até mesmo as modalidades de implementação dos programas), esta pesquisa serve como um estudo exploratório para a elaboração de uma tese que será melhormente trabalhada num curso de doutorado, com o conseqüente aprofundamento da parte empírica.

## 7. BIBLIOGRAFIA

---

ALEMANY, C. Volvió la extensión ... ¡y se armó la discusión! In: THORNTON, R. D.; CIMADEVILLA, G. (Org.). *Grisés de la extensión, la comunicación y el desarrollo*. 1a ed. Buenos Aires: INTA, p.27-51, 2008.

ALVARENGA, A. T. et al. Histórico, fundamentos filosóficos e teórico-metodológicos da interdisciplinaridade. In: PHILIPPI Jr., A.; SILVA JÚNIOR, A. (Org.). *Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação*. 1 ed. Barueri: Manole, v. 1, p.3-68, 2011.

ARGENTINA. Auditoría General de la Nación. Gestión Ambiental del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) INTA, 2011. Disponível em: < [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012\\_246info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_246info.pdf)>. Acesso em 24 de fev. 2014.

BALESTRO, M. V.; BOTELHO, F. B.; GHESTI, J. P. *Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania*. In 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais, UFPA, Belém (PA). Belém, 2012.

BENSON, D. *Review article: constraints on policy transfer*, CSERGE, School of Environmental Sciences, University of East Anglia, 2009.

BISSELL, K.; LEE, K.; FREEMAN, R. Analysing policy transfer: perspectives for operational research in *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, v.15, n.6, pp.1140-1148, September 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e Mercado no novo desenvolvimentismo in *Nueva Sociedad*, 210, Julio-Agosto, 2007.

BUNGE, M. *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Siglo Viente, 1974.

CASTRO-GÓMEZ, S. (2005). “Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da invenção do outro”, in Lander, Edgardo (editor). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO.

CASTRO, H. C. O. (2011). “Cultura Política, Democracia e Hegemonia na América Latina”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 5, No 2.

COHEN I. J. Teoria da estruturação e práxis social. In: GIDDENS, A.; TURNE, J. (Org.). *Teoria social hoje*. São Paulo: UNESP, 1999, p. 393- 446.

COMUNIDADES EUROPEIAS. A abordagem Leader. Um guia básico. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

CRAWFORD, S. E. S.; OSTROM, E. A Grammar of Institutions, *The American Political Science Review*, v.89, n.3, p.582-600, Sep, 1995.

DE MEDEIROS, L. S.; MINÁ DIAS, M. Introdução. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, p.13-34, 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, 1983.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, v.44, n.2, p.343-57, jun.1996.

\_\_\_\_\_. Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance*, v.13, n.1, p.5-24, jan.2000.

DOLOWITZ, D. *A Policy-maker's Guide to Policy Transfer*, The Political Quarterly, p.101-8, 2003.

DURKHIEM, É. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

\_\_\_\_\_. *A divisão do trabalho social*. Lisboa: Presença, 1984.

\_\_\_\_\_. *O suicídio*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1977.

ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*, Brasília: SDT/MDA/IICA, 2009.

EVANS, M. Resarch Article: Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies*, v.30, n.3, p.243-268, June 2009.

FAO; BID. *Desarrollo Territorial Rural. Experiencias en Brasil, Chile y México*. Editores: Fernando Soto Baquero, Luiz Carlos Beduschi Filho y Cesar Falconi. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe, 2007.

FARRELL, G.; THIRION, S. O Financiamento Local nos Territórios Rurais in *Inovação em meio rural, Caderno nº 9, Observatório Europeu LEADER*, setembro de 2000. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/fin/financement.pdf>>. Acesso em 24 de fev. 2014.

FAVARETO, A. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?*. Estud. av., v.24, n.68, p.299-319, 2010.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

FERRER, A. (2012). *La economía Argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. 4a ed. 2a reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 2, p. 61-80, abril/junho de 2007.

GARGICEVICH, A. et al. *Las Estrategias del ProFeder para el Apoyo del Desarrollo Territorial*, INTA, 2010. Disponível em: <<http://inta.gob.ar/documentos/las-estrategias-del-profeder-para-el-apoyo-del-desarrollo-territorial/>>. Acesso em 24 de fev. 2014.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Chicago, Illinois, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v.6, n.2, . 97-129, maio/2010, Taubaté, SP, Brasil.

GROTE, E. Presentación Institucional. In: THORNTON, R. D.; CIMADEVILLA, G. (Org.). *Usos y abusos del participare*. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones INTA, p.25-30, 2010.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo institucionalismo, *Lua Nova*, n.58, p.193-223, 2003.

HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, Martins Fontes, São Paulo, 2003.

INGRAM, P. Changing the rules: interests, organizations and institutional change in the US hospitality industry in *The New Institutionalism in Sociology*, edited by M. Brinton and V. Nee, New York, Russell Sage Foundation, 1998.

INTA. *Enfoque de Desarrollo Territorial: documento de trabajo n° 1* – 1a ed. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2007.

\_\_\_\_\_. *Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial: documento de trabajo n° 2* – 1a ed. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2008a.

\_\_\_\_\_. *La Comunicación en los Procesos de Desarrollo Territorial: documento de trabajo n° 3* – 1a ed. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Innovaciones que promueven los programas del INTA y priorizan las unidades de extensión: relevamiento de experiencias de innovación 2007 nivel nacional: documento de trabajo n° 6* – 1a ed. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2009.

\_\_\_\_\_. *Estudios de caso de procesos de innovación y desarrollo: metodología y análisis comparativo: documento de trabajo n° 7* – 1a ed. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2010.

KIRBY, P. Neo-structuralism and reforming the Latin American State: lessons from the Irish case in *Economy and Society*, Vol. 38, 1, February 2009.

KUHN, T. S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LADI, S. *Globalization, Think-tanks and Policy Transfer* in World Bank Conference of the Global Development Network, Bonn, Germany, December, 1999.

LANDER, E. (2005). “Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos”, in Lander, Edgardo (editor). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Um Estudo sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, Vol.50,Nº 4, p.645-666, Out/Dez 2013.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*. v. 78, Issue 3, p.734-49, Sep. 1984.

\_\_\_\_\_. *Elaborating the “New-Institutionalism”*, Centre for European Studies: Arena, 2005.

MARIÁTEGUI, J. C. (2007). *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. 3ª edición. Caracas, Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho.

MASTERMAN, M. A natureza de um paradigma. In: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (Org.). *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento: quarto volume das atas do Colóquio Internacional sobre Filosofia da Ciência, realizado em Londres em 1965*. Tradução Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 72-108.

MAUSS, M. *Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. In: *Sociologia e Antropologia*. v. II. São Paulo: Edusp, 1974.

MDA/SDT. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil: série documentos institucionais*. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais: série documentos institucionais*. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento territorial em foco*. Brasília: SDT/MDA, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.asbraer.org.br/arquivos/bibl/33-REVISTA%20SDT.pdf>>. Acesso em 27 de jan. 2014.

MDA/SDT/IICA. *Balanço de Gestão. Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010*. Brasília, 2010.

MIGNOLO, W. D. (2005). “A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade”, in Lander, Edgardo (editor). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO.

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: Institutions, exchange, and social structure in *The New Institutionalism in Sociology*, edited by M. Brinton and V. Nee, New York, Russell Sage Foundation, 1998.

NEWMARK, A. J. An integrated approach to policy transfer and diffusion in *Review of Policy Research*, v.19, n.2, Wiley-Blackwell, 2002.

NIEVAS, W. *De qué hablamos cuando hablamos de territorio ¿moda conceptual o nuevo paradigma?* INTA, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://inta.gob.ar/documentos/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-territorio>>. Acesso em 27 de jan. 2014.

NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112. 1991.

OCDE. *Territorial Outlook 2001*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2001.

\_\_\_\_\_. *The future of rural policy: from sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris, OCDE, 2003.

\_\_\_\_\_. *New approaches to rural policy: lessons from around the world*, Paris, OCDE, 2005.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard, University Press. 1965.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press. 1990.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global, *Política & Sociedade*, Vol. 8, n.14 (2009).

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*, New York: W.W. Norton; 2002. p. 693-721, 2002.

PUNTIGLIANO, A. R. “Latinoamerica”: reflections around globalization, state, nationhood and development in *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXVII, 2007, pp. 59-82.

PUTNAN, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIJANO, A. (2005). “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”, in Lander, Edgardo (editor). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO.

RINGER, F. K. *A Metodologia de Max Weber: unificação das ciências culturais e sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ROSE, R. *Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space*. Chatham, UK: Chatham House Publishers, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ten Steps in Learning Lessons From Abroad*, European University Institute, Working Papers, n.5, p.1-19, 2001.

SABOURIN, E. *Sociedades e Organizações Camponesas: uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

\_\_\_\_\_. (2007). Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado, Brasília*, v.22, n.3, p.715-751, set./dez.

SAINT-PIERRE, H. L. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. 3ª ed. Campinas: Unicamp, 2004.

SANTISO, J. (2006). *Latin America's Political Economy of the Possible: beyond good revolutionaries and free-marketetes*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

SCHIAVINATTO, M. *Desenvolvimento Territorial: inovação ou imposição? – um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina*. Brasília, 2013. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

SCHNEIDER, B. R. et SOSKICE, D. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems in *Economy and society*, v.38, n.1, 2009.

SCHUMPETER, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

SILI, M. *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010.

STONE, D. Learning Lesson and Transferring Policy Across Time, Space, and Disciplines, *Politics*, 19:51-59, 1999.

\_\_\_\_\_. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, United Kingdom: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry, abr. 2001.

STUBBS, P. Stretching Concepts Too Far? Multi-level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, v.6, n.2, pp. 66-87, November, 2005.

TILLY, C. *Big structures, large processes, huge comparisons*, New York: Russel Sage, 1984.

THORNTON, R. D.; CIMADEVILLA, G. *Grises de la extensión, la comunicación y el desarrollo*. 1a ed. Buenos Aires: INTA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Usos y abusos del participare*. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010.

WALTER, P. A.; D'ANGELO, M. L. *El proceso de extensión desarrollado con el PROFEDER en el Centro Regional Chaco Formosa del INTA*. : Instituto de Tecnología Agropecuaria – INTA, 2009. Disponível em: <<http://inta.gob.ar/documentos/el-proceso-de-extension-desarrollado-con-el-profeder-en-el-centro-regional-chaco-formosa-del-inta.-2003-2009/>>. Acesso em 27 de jan. 2014.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 1991.

\_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das letras, 2004.

\_\_\_\_\_. “A política como vocação” in *O político e o cientista*. Lisboa: Presença, 1973.

## **PÁGINAS CONSULTADAS NA INTERNET**

---

[www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)

[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/>

<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Paginas/default.aspx>

[www.inta.gob.ar](http://www.inta.gob.ar)

[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)

[http://enrd.ec.europa.eu/leader/pt/leader\\_pt.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/pt/leader_pt.cfm)

[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>