

Grupo de Trabalho 5 - VIII Encontro da Rede de Estudos Rurais

Karina Kato (CPDA/UFRRJ – Sudeste)
Sílvia Zimmermann (Unila – Sul)
Claudia Schmitt (CPDA/UFRRJ - Sudeste)

Novas Configurações das Políticas Públicas no Rural Contemporâneo: Explorando novas perspectivas analíticas num cenário de austeridade, autoritarismo e desregulamentação.

Introdução

As transformações recentes no cenário econômico e político brasileiro alteraram de maneira profunda as perspectivas colocadas para as políticas públicas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar, aos assentamentos rurais e aos povos e comunidades tradicionais. Se os anos 2000 inauguraram um período em que as políticas públicas brasileiras voltadas para a agricultura e para o mundo rural estiveram inscritas em um ciclo histórico marcado pela expansão e pela geração de intensas inovações em políticas públicas, ele também foi marcado por tendências contraditórias, numa relação de forças cujo desfecho parece nos colocar agora diante de um impasse. A intensificação dos processos de captura e apropriação dos recursos naturais, em meio a um superciclo de valorização das *commodities* agrícolas e minerais (2003-2012), teve como contrapartida a execução de uma série de políticas macroeconômicas e setoriais que buscou sustentar estas dinâmicas de acumulação e impulsionar a inserção da economia brasileira nas cadeias globais de valor. Ao mesmo tempo, esse processo se fez acompanhado pela estruturação de políticas inovadoras de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, num movimento que deu ressonância às demandas apresentadas por setores historicamente marginalizados da população do campo. No contexto atual, essas últimas parecem estar em vias de inflexão.

De fato, na atual conjuntura, as condições políticas e econômicas que deram sustentação a essas dinâmicas parecem ter se esgotado e cedido lugar para o argumento da austeridade, para práticas autoritárias e para a implementação de medidas de desregulamentação. No contexto brasileiro, marcado pelo aprofundamento da crise econômica e política que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff (2016), rupturas

abalaram a arquitetura política e institucional que até então permitira a coexistência, no interior do aparelho do Estado, de projetos diferenciados para o meio rural. Um dos principais reflexos dessas rupturas tem se feito sentir nas transformações dos marcos regulatórios da política agrícola, ambiental, de exploração mineral, de regularização fundiária, entre outras, e no tensionamento de direitos até então garantidos pela Constituição de 1988. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a interrupção de boa parte das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar sinalizam essa nova configuração do ponto de vista da intervenção governamental. Nos territórios, essas mudanças impingem novas lógicas de uso dos recursos naturais, de ordenamento territorial e de governo das populações e colocam em risco avanços alcançados nos últimos anos.

Não obstante os avanços realizados na análise de políticas públicas para a agricultura e o desenvolvimento rural alcançados nos últimos anos, o novo cenário de transformações e rupturas demanda, da parte dos pesquisadores e estudiosos do mundo rural, uma renovação de suas abordagens teóricas e metodológicas. E foi com o objetivo de incentivar esse exercício e promover reflexões mais profundas nessa direção que propusemos este Grupo de Trabalho. Entendemos que o mesmo está em sintonia com o VIII Encontro da Rede de Estudos Rurais, que tem como tema *Concepções de Sociedade e Direitos de Cidadania em questão: novos desafios para o mundo rural brasileiro*, e cujo objetivo é avançar no debate sobre o desenvolvimento e cidadania num novo contexto político e institucional que restringe e desmonta um conjunto importante de políticas públicas que foi conquistado pelos povos do campo e pela agricultura familiar e camponesa nos últimos anos e que produziu importantes avanços em termos de inclusão social e produtiva.

O Grupo de Trabalho 5 que aqui apresentamos foi idealizado por Karina Kato do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), por Sílvia Zimmermann da Universidade da Integração Latino-Americana e por Cláudia Schmitt (CPDA/UFRRJ), todas as três integrantes do quadro de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Seu objetivo é criar um espaço de diálogo plural e interdisciplinar de discussão e análise acerca das recentes transformações observadas nas políticas públicas no rural contemporâneo, renovando (ou revisitando) perspectivas de interpretação e estratégias metodológicas. Pretendemos, a partir das discussões do GT, avançar em

algumas reflexões que emergem como importantes desafios colocados pela conjuntura atual:

- a) Explorar novas perspectivas de análise de políticas públicas, num cenário de desregulamentação e desmonte das capacidades estatais voltadas ao desenvolvimento rural.
- b) Compreender as dinâmicas empreendidas entre atores público e privados na elaboração e implementação das políticas públicas, num contexto de privatização e austeridade, incluindo aí as parcerias público-privadas.
- c) Avançar no entendimento das transformações ocorridas nos espaços públicos de participação social e de diálogo entre Estado e sociedade civil (composição, procedimentos, pautas etc.) e dos limites da participação social num cenário de crescente autoritarismo.
- d) Refletir sobre o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação, de geoprocessamento e de arquivamento de dados na agricultura e seus efeitos nas políticas de desenvolvimento rural e nos territórios. Pretendemos problematizar o crescente uso dessas tecnologias na agricultura e na gestão territorial.
- e) Analisar as dinâmicas associadas à crescente financeirização da natureza e da agricultura e suas repercussões nas políticas públicas.

Tendo em vista os objetivos do GT, este texto pretende oferecer uma leitura geral dos trabalhos aprovados, apontando as principais questões suscitadas e procurando realizar uma síntese analítica. Buscamos, ao fim, apresentar um conjunto de questões com vistas a fomentar as discussões e promover o avanço das reflexões sobre o tema. Antes de avançarmos, é importante informar que, ao todo, foram recebidos treze trabalhos, dos quais dez foram aprovados. Os trabalhos selecionados discutem políticas públicas federais e dilemas na sua construção e implementação tendo em vista a conjuntura atual, com destaque para os casos do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), Programa Fome Zero (PFZ), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Política Agrária, Programa Nacional dos Territórios Rurais de Identidade (Pronat) e Programa Territórios da Cidadania (PTC), bem como seus Conselhos de Desenvolvimento Territoriais (Codeters).

Quadro 01: Síntese dos trabalhos aprovados no GT

Título	Autores	Informações
1. Reflexos da Política de Desenvolvimento Territorial no Reconhecimento e Inclusão Social e Produtiva de Comunidades Tradicionais: o caso de duas comunidades quilombolas no Território Centro Serra (RS)	Hector dos Santos Facco (mestrando UFSM) Lucas Moretz-Sohn David Vieira (Mestrando UFSM) Alisson Vicente Zarnott (UFSM) José Marcos Froehlich (UFSM)	Procura identificar, compreender e discutir a inserção, participação e o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas pelos atores do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra. Política territorial – Pronat/PTC – colegiado.
2. As Organizações de Movimentos Sociais e o Campo Estatal: análise da trajetória do sindicalismo rural autista (FETRAF)	Irio Luiz Conti (Instituto Superior de Filosofia Berthier) Marcelo Kunrath Silva (PGDR/UFRGS) Manuela Finokiet (Instituto Federal do Rio Grande do Sul)	Analisa a trajetória do sindicalismo rural cutista que se articula na Fetraf-Sul (2001) e na Fetraf-Brasil (2004). Mostra que a multiposicionalidade da Fetraf, pela atuação simultânea em vários campos de ação estatais conformados por diversas políticas públicas e escalas, o que possibilitou identificar algumas oportunidades derivadas dos campos de ação e que, por sua vez, exigiu a realização de mudanças organizativas na Fetraf e suas organizações filiadas. Participação no PRONAF e na Política Habitacional.
3. Crédito Rural como Política Pública e Fruto de Participação Popular	Etiane Patrícia dos Reis da Silva Macêdo (Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará)	Reflete sobre as políticas públicas de crédito rural implementadas no Brasil a partir da década de 1960 e o papel da participação popular na conformação dessa política pública. PRONAF.
4. Crédito do PRONAF: estudo de caso sobre percepções de trabalhadores da cooperativa de crédito rural CRESOL Chapecó	Juliano Luiz Fossá (UNOCHAPECÓ) Lauro Mattei (UFSC) Dunia Comerlato (UNOCHAPECÓ)	O artigo discute as percepções dos trabalhadores da CRESOL em relação à agricultura familiar, ao cooperativismo de crédito e ao PRONAF. PRONAF.
5. Operações de Compra e Venda de Terra: o Brasil e suas duas funções nesse mercado	Daniela Dias Kühn (PGDR/UFRGS) Luana dos Santos Hanauer (mestranda PGDR/UFRGS) Ana Monteiro Costa (UFPE)	Procura analisar o mercado global de terras no cenário contemporâneo, em particular, a situação do Brasil tanto como um vendedor de terras no mercado globalizado como comprador de terras de outros países, Paraguai e Moçambique. Com o golpe, acelera o alinhamento do país a esse processo de valorização do

		mercado de terra, acarretando consequências violentas nas vidas das pessoas atingidas e desterritorializadas. Política Fundiária.
6. O CONSAD Sudoeste Paulista mediante uma mudança de conjuntura: reflexões iniciais	Wolney Felipe Antunes Junior (mestrando UFSCAR) Ricardo Serra Borsatto (UFSCAR)	Analisa as mudanças pelas quais passou o CONSAD Sudoeste Paulista ao longo dos últimos anos, procurando se debruçar mais especificamente na atual mudança de conjuntura política e econômica do país. Suspeitam que a falta de mobilização do território e a dependência da política ou estrutura do Estado podem ajudar a explicar isso. CONSAD/Pronat/PTC.
7. A Incorporação de Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): trajetória e perspectivas	Vanessa Schottz (UFRJ Macaé) Claudia Schmitt (CPDA/UFRRJ)	O trabalho tem o objetivo de abordar esforços recentes de incorporação dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) aos instrumentos de Operacionalização do PNAE, provocando uma alteração na lógica da política pública tornando obrigatória a aquisição de produtos da agricultura familiar. Dimensão das coalizões de causa, abordagem cognitiva e instrumentação da ação pública. PNAE.
8. Do <i>Public Policy Dismantling</i> do Desenvolvimento Territorial Rural às Redes de Ação Coletiva: o avanço da austeridade nas lutas por políticas públicas	Marcos Alexandre Pimentel da Silva (doutorando CPDA e professor da UNIFESSPA)	Reflexão sobre os efeitos de medidas provisórias, decretos presidenciais, leis federais e de atos oficiais nas políticas públicas de desenvolvimento territorial a partir de 2016 Política territorial – Pronat/PTC
9. O Retrocesso Social e o Desmonte das Políticas Públicas Rurais no Governo Temer	Edna Maria da Silva (Doutoranda da UFBA)	Resumo e análise das principais medidas adotadas no governo Temer para o meio rural, em particular, PNATER. Políticas de desenvolvimento rural.
10. Como fica a Participação da Agricultura Familiar após 2016?	Nara Eloy Machado Maturino (UFRB) Adriana Vilas Boas Borges (mestranda na UFSB) Carlos Henrique Leite Borges (UESC)	Objetivo de lançar linhas de análise para avaliar o processo de participação da agricultura familiar na elaboração de políticas públicas no momento atual, após impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e com a extinção do MDA. Políticas de desenvolvimento rural.

Fonte: elaborado pelas autoras.

A atualidade do tema proposto e das transformações, cujos desdobramentos ainda são muito recentes, reservam pouco tempo para o amadurecimento das análises dessas transformações e para a interpretação dessas mudanças o que, ao nosso ver, restringiu a quantidade de trabalhos encaminhados pelo GT. Não obstante, além de estarmos convencidas de que a quantidade não compromete a qualidade, entendemos que essa é uma importante e atual lacuna na análise de políticas públicas que precisa ser enfrentada, tendo em vista a gravidade da conjuntura atual e a relevância de buscarmos referenciais teóricos e metodológicos de interpretação das transformações vivenciadas. De modo geral, as análises nos revelam que o cenário nacional para as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, para a segurança alimentar e para o desenvolvimento territorial se tornou crescentemente instável e incerto e entender como isso se reflete nas políticas públicas é uma questão que precisa ser estudada. A extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), nesse sentido, é apontada por boa parte dos trabalhos como um marco no processo de desestruturação ou fragilização das ações para a agricultura familiar e desenvolvimento rural e territorial. Pretendemos, com esse GT, dar uma pequena contribuição para o aprofundamento e o avanço nas análises de políticas públicas no Brasil, num contexto de pressão pela austeridade, de autoritarismo, de desregulamentação, procurando colaborar com essa reflexão com a implementação de novas e inovadoras estratégias de resistência que possam limitar ou reverter as dinâmicas de desmonte e transformação que estão em curso.

O texto está dividido em três seções, fora essa introdução. Na primeira procuramos resgatar algumas abordagens teóricas e metodológicas da análise de políticas públicas que ganharam importância nos últimos anos e que foram capazes de produzir avanços na compreensão das dinâmicas envolvidas na produção e implementação das políticas públicas. Na segunda parte, procuramos oferecer ao leitor um panorama dos trabalhos aprovados no GT 5 e que serão objeto de discussão no VIII Encontro da Rede de Estudos Rurais. Por escolha nossa, dividimos os trabalhos em quatro grupos: no primeiro concentramos aqueles trabalhos que enfatizavam a importância da participação social na geração de inovações nas políticas públicas e que discutiam seus limites e potencialidades; no segundo selecionamos aqueles trabalhos que centravam suas análises na relação entre a participação social e a geração de inovações na implementação das políticas públicas; no terceiro, apresentamos o trabalho que procura problematizar os impactos das novas dinâmicas do mercado global de terras no desenvolvimento rural; e

no quarto, procuramos analisar e compreender os processos de mudanças nas políticas públicas e na participação social na conjuntura atual, pós-*impeachment*. Por fim, na última seção, procuramos levantar alguns pontos para aprofundamento do debate.

1. Revisitando Chaves Interpretativas

Dye (2010) destaca que na Ciência Política alguns modelos têm sido bastante aplicados no estudo das políticas públicas, possibilitando focalizar e isolar aspectos distintos da vida política e, portanto, das políticas públicas. Esses diferentes modelos, por sua vez, têm contribuído para o avanço de um conjunto heterogêneo de projetos de investigação relacionadas às políticas públicas. Souza (2006), por sua vez, destaca que as políticas públicas, ao refletirem as diferentes relações estabelecidas entre Estado, política, economia e sociedade, passam a conformar um campo holístico que comporta múltiplos “olhares” que transitam entre distintos campos disciplinares (da Sociologia, da Economia, da Ciência Política e outros). Sua análise, portanto, requer flexibilidade e capacidade de diálogo com diferentes modelos e quadros interpretativos.

Nas últimas décadas, o estudo das políticas públicas para a agricultura e o mundo rural brasileiro alcançou uma série de avanços importantes, incorporando chaves analíticas e orientações metodológicas ligadas, por exemplo, ao neoinstitucionalismo (em suas distintas vertentes), às abordagens cognitivas, à antropologia das políticas públicas, à análise de arenas, entre outras. Cada uma dessas abordagens possibilitou avanços importantes na análise e na compreensão das políticas públicas.

O neoinstitucionalismo procurou dar maior destaque para as instituições e para seu peso na estruturação de padrões de comportamento e, assim, no conteúdo das políticas públicas. Emerge como uma questão empírica importante desses estudos compreender a relação entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas. Destacam-se, pelo menos, três escolas de pensamento no institucionalismo: o da escolha racional, o sociológico e histórico (HALL; TAYLOR, 2003). O institucionalismo da escolha racional entende que as instituições têm um papel central em gerar estabilidade na tomada de decisões, chamando atenção, em particular, para a tendência dos indivíduos em agirem sempre de modo a maximizar a satisfação de suas preferências a partir de um enfoque calculador. Essa abordagem tem sido particularmente aplicada na análise de políticas macroeconômicas e outras políticas econômicas, como a política de crédito. A vertente sociológica procura problematizar a relação entre indivíduos e as organizações, buscando

compreender por que as organizações adotam um certo tipo de forma e de procedimentos institucionais, com destaque particular para as formas de difusão das mesmas e como alguns arranjos institucionais ganham legitimidade em determinados campos. O institucionalismo histórico, por sua vez, centra sua investigação nas formas como os recursos e o poder são mal distribuídos na sociedade, chamando atenção para o papel de grupos (e seus comportamentos) e das instituições na criação e reprodução de assimetrias. Esses últimos referenciais têm sido utilizados, particularmente, na compreensão do processo de mudança e reforma nas instituições, procurando chamar atenção para as formas como novas instituições são criadas e moldadas tendo em vista os pilares colocados pelas instituições pré-existentes. No caso dos institucionalistas históricos, foco privilegiado é atribuído às relações de poder inscritas nas instituições, que conferem a certos atores ou interesses mais poder que a outros, e em como isso se expressa, particularmente, na criação de novas instituições. Ainda no âmbito do neoinstitucionalismo, Palier e Surel (2005) reconhecem três dimensões principais de análise: as ideias, as instituições e os interesses que são mobilizados na formulação e implementação da ação pública. Esse referencial tem sido bastante utilizado nas análises recentes de formulação e transformação das políticas públicas produzindo boas e densas análises que fogem das leituras que restringem seu olhar ao papel do Estado.

Nos últimos anos, observamos um crescimento da utilização da abordagem cognitiva na análise de políticas públicas, problematizando o papel das ideias na formulação dos interesses e no desenho das estratégias dos atores envolvidos no processo político. Essa perspectiva tem se tornado uma opção interessante, na medida em que permitiu avançar na análise da formulação e implementação das políticas públicas, afastando-se de leituras simplistas que abordam a construção das agendas e dos instrumentos de políticas públicas apenas como um processo neutro de resolução de problemas, recolocando a intervenção pública e governamental como parte de um processo conflituoso e complexo que envolve inúmeros atores em diferentes escalas de atuação (SABATIER e WEIBLE, 2007). Atenção especial é dedicada, nessa perspectiva, ao papel das ideias e crenças no processo político, bem como às alianças e redes de atores, formais e informais, constituídas em torno de certas crenças e valores. Essa abordagem tem sido muito utilizada nos últimos anos com o objetivo de permitir a melhor compreensão do processo de formulação e de inovação em políticas públicas de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar e de garantia dos direitos de povos e comunidades tradicionais.

A Antropologia também tem tido uma importante contribuição nesse campo de estudos, problematizando os recortes centrados unicamente na ação do Estado e nas decisões dos gestores, procurando ler as políticas públicas como um conjunto de práticas e construções sociais e culturais que precisam sempre ser contextualizadas. Essa abordagem enfatiza grandemente a contingência, a fluidez e a desordem envolvidas no processo político. Mais do que forças e regulações impostas à sociedade, as políticas públicas precisam ser entendidas, segundo essa abordagem, como produtivas e performativas, que é o mesmo que dizer que elas, ao serem postas em ação, se relacionam com processos criativos que originam novas relações, novos espaços de troca e novas formas de subjetividade. Este enfoque chama atenção, por um lado, para a importância da análise das contestações e das negociações envolvidas na sua formulação e, por outro, para a importância de compreendermos a forma como, em diferentes contextos e com diferentes grupos sociais, as políticas públicas são experimentadas, interpretadas e mobilizadas (SHORE, 2012).

Cada uma dessas perspectivas possibilitou avanços interpretativos relevantes, em um contexto marcado por uma série de inovações no que diz respeito à formulação e à implantação das políticas de desenvolvimento rural. Contudo, como já mencionamos anteriormente, mudanças drásticas na conjuntura política e econômica têm promovido rápidas transformações nas políticas públicas o que nos tem levado crescentemente a nos indagar se esses quadros interpretativos ainda se mostram suficientes ou adequados para a compreensão das políticas públicas num contexto crescentemente marcado pelos imperativos da austeridade, pelo autoritarismo e pela desregulamentação. E é com para esse questionamento que olhamos para os trabalhos aprovados e que formulamos algumas questões orientadoras dos debates do GT.

2. Panorama dos Trabalhos do GT

2.1 As Políticas Públicas, Inovações e Participação Social: limites e potencialidades

As últimas décadas foram marcadas, no Brasil, por uma ampliação significativa dos instrumentos e espaços de participação social na elaboração e implementação de políticas públicas, o que se refletiu na multiplicação de conferências, conselhos, colegiados, fóruns e consultas públicas e possibilitou a acelerada produção de inovações nas políticas públicas de desenvolvimento rural. Essa dimensão é enfatizada no trabalho

de Irio Luiz Conti (ISFB), Marcelo Kunrath Silva (PGDR/UFRGS) e Manuela Finokiet (EBTT/IF-Alvorada) que destacam as implicações do envolvimento crescente dos sindicatos na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar no que se refere à estrutura organizativa, aos repertórios de ação e à agenda política (objetivos e estratégias) dessas organizações. Segundo o trabalho apresentado, se por um lado a maior participação nas políticas públicas e no aparato estatal provocam mudanças nas próprias políticas públicas e nas formas de repartição de recursos pelo Estado, o envolvimento das organizações sociais com diferentes programas e ações governamentais demandou por parte das organizações de movimentos sociais algumas mudanças importantes em seus modos de funcionamento. No que concerne ao sindicalismo da Fetraf-Sul (2001) e Fetraf-Brasil (2004), objeto do artigo apresentado, os autores apontam que essa maior participação só foi possível após a observância de uma mudança significativa na postura dessas organizações frente ao Estado. De uma postura centrada no protesto e no confronto, característica do período inicial do processo de redemocratização, essas organizações passaram, ao longo do tempo, a apostar em pautas mais propositivas e num repertório de ações que agregou, para além das mobilizações, a realização de reuniões, a sistematização de demandas, a elaboração de pautas nacionais a serem negociadas como poder público e a aposta no fomento de experiências locais para a solução de problemas. Essa atuação centrada numa cooperação conflituosa produziu mudanças nas políticas públicas, mas também gerou transformações no próprio movimento sindical que se especializou em determinadas funções e ampliou sua escala de atuação.

Etiane Patricia dos Reis da Silva Macêdo (UFESSPA), no trabalho Crédito Rural como Política Pública e Fruto de Participação Popular, também problematiza o papel da participação social na formulação, institucionalização, implementação e adaptação das políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar. No período de redemocratização no Brasil, segundo a autora, a participação da sociedade civil e a interação contínua com o Estado foi acompanhada de uma maior conscientização empoderamento e envolvimento dos atores sociais na construção do desenvolvimento rural. Foi a partir desse processo de intensa articulação entre Estado e sociedade civil que as estruturas governamentais brasileiras passaram a reconhecer as demandas específicas das populações rurais e a elaborar instrumentos de políticas públicas voltados para o atendimento da heterogeneidade do campo. A possibilidade de combinar a negociação e

a formulação de pautas de reivindicação com mobilizações permitiu às organizações sociais qualificar suas relações com o poder público e promover a elaboração de políticas públicas que contemplassem a agricultura e a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Os impactos da Política de Desenvolvimento Territorial no reconhecimento e na inclusão de comunidades quilombolas no Território Centro Serra no Rio Grande do Sul é o tema central do trabalho de Hector dos Santos Facco (mestrando da UFSM), Lucas Moretz-Sohn David Vieira (mestrando da UFSM), Alisson Vicente Zarnott (PPGER/UFSM) e José Marcos Froehlich (PPGER/UFSM). Os autores entendem que a participação no CODETER proporcionou o reconhecimento e o fortalecimento da identidade quilombola no Território Centro Serra, tornando essa identidade mais visível no território. Essa maior visibilidade, por sua vez, mostrou-se fundamental para o fortalecimento das demandas e reivindicações desses grupos sociais, o que possibilitou o maior acesso a recursos financeiros cuja aplicação era definida no CODETER. Ao mesmo tempo, a participação no colegiado resultou numa maior articulação de suas lideranças com outros atores do território como a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), o que desembocou na realização conjunta de inúmeras ações de extensão universitária e outras atividades voltadas para a formação e qualificação dos quilombolas.

Alguns aspectos transversais que aparecem nesses trabalhos nos parecem interessantes de serem refletidos à luz das mudanças recentes no cenário de produção, formulação e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento rural. As experiências discutidas nos artigos nos sugerem que a produção e a formulação de políticas públicas inovadoras dependeram da combinação de múltiplos fatores como a pré-existência de experiências locais inovadoras, a abertura do governo e das instituições governamentais ao diálogo e à participação social e a existência de mediadores e implementadores de políticas públicas capazes de traduzir essas distintas demandas nas diferentes instâncias governamentais e contribuir com a sua inclusão na agenda governamental. A experiência da Fetraf, por exemplo, destaca como as experiências prévias e localizadas com cooperativas de crédito e de participação em programas habitacionais em parceria com governos locais, associadas à atuação de empreendedores de políticas públicas nos ministérios e outros órgãos governamentais foram centrais no fortalecimento da participação das organizações sindicais na operacionalização das políticas públicas nacionais. Ao mesmo tempo, a experiência do CODETER Centro Serra

mostrou como a participação social no colegiado das comunidades quilombolas só foi viabilizada devido à decisão política do governo federal em promover, via políticas públicas participativas, o desenvolvimento territorial. O resgate da trajetória do PRONAF, por sua vez, nos dá elementos para pensar a centralidade da participação social no redirecionamento de recursos públicos para o atendimento das necessidades específicas de grupos sociais que até então encontravam-se marginalizados na agenda governamental.

Os trabalhos apresentados nos convidam, também, a pensar as repercussões do atual processo de desestruturação das políticas públicas de desenvolvimento rural, não apenas do ponto de vista do Estado, mas considerando, também, suas implicações para os movimentos e organizações sociais. A utilização de abordagens centradas nos atores pode contribuir para iluminar uma série de processos que não se tornam tão visíveis a partir de uma abordagem centrada, por exemplo, nos conselhos ou em outros espaços de participação social.

2.2 Participação Social e Inovações na Implementação das Políticas Públicas

Uma das principais inovações observadas nas últimas décadas nas políticas públicas de desenvolvimento rural e de fomento à agricultura familiar, no Brasil, foi o envolvimento crescente de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais não apenas na formulação, mas na implementação das políticas públicas, buscando com isso romper com os obstáculos à participação incorporados aos modos de funcionamento das instituições governamentais, muito centralizadas e burocratizadas, e possibilitando alcançar um maior enraizamento nos territórios. Essa é a experiência discutida no artigo de Juliano Luiz Fossá (UNOCHAPECÓ), Lauro Mattei (UFSC) e Dunia Comerlatto (UNOCHAPECÓ), os quais investigam as percepções dos trabalhadores da cooperativa de crédito rural com interação solidária, a Cresol Chapecó, acerca do PRONAF. A pesquisa implementada confirma que os trabalhadores entrevistados reconhecem a importância que as cooperativas de crédito têm na ampliação e na maior capilaridade do PRONAF, na medida em que elas se constituem como o principal canal de acesso ao crédito pelos agricultores familiares e uma alternativa ao modelo bancário tradicional. Segundo os autores, a menor burocratização e a maior humanização das equipes da CRESOL Chapecó possibilitaram que o PRONAF se adaptasse melhor às especificidades dos agricultores familiares, em particular daqueles menos capitalizados e que tinham mais

dificuldades para acessar políticas de crédito. Adicionalmente, tendo em vista o caráter cooperativo e solidário desta entidade, boa parte dos trabalhadores entrevistados estão satisfeitos por fazerem parte da cooperativa, alegando que a mesma constitui uma família, e que sua identificação com a instituição se dá por meio do compartilhamento de valores o que põe em dúvida a capacidade de perspectivas meramente racionais e burocráticas explicarem essas instituições.

Adicionalmente, o artigo revela também que o maior envolvimento com a implementação do PRONAF possibilitou ao Sistema CRESOL um crescimento significativo e uma maior especialização de suas atividades. A origem dessas transformações institucionais se deu em 1994 e 1995, quando organizações de agricultores familiares se reuniram com o objetivo de discutirem a ampliação e a profissionalização de fundos rotativos de apoio às atividades agrícolas na região. A primeira cooperativa de crédito com interação solidária, segundo os autores, foi criada em 1995 no Paraná. Na medida em que a criação de cooperativas foi se ampliando, foi criada em 2004 a CRESOL Central SC/RS, que reúne as cooperativas, e organiza o sistema de cooperativas. Atualmente, a CRESOL Central SC/RS possui mais de 87 mil associados, 32 cooperativas de crédito e tem atuação em mais de 500 municípios. Nos últimos anos, os autores apontam que a cooperativa se manteve numa fase de expansão, ampliando sua representação no Nordeste. Esse crescimento acelerado, como sugere o artigo, esteve ligado à abertura de novas oportunidades para atuação dessas cooperativas, em grande parte possibilitadas pelo maior envolvimento dessas organizações com a implementação do PRONAF. Ainda hoje, é importante mencionar, a maior parte das atividades das cooperativas encontra-se vinculada às operações do PRONAF. Se, por um lado, o envolvimento da CRESOL na operacionalização do PRONAF trouxe aperfeiçoamentos no que diz respeito à implementação da política pública, possibilitando uma maior aproximação da mesma em relação às especificidades dos agricultores familiares e dos territórios, de outro, ele significou também o fortalecimento e expansão do sistema cooperativo, dando escala às suas operações. A dependência acentuada da instituição em relação às políticas públicas, contudo, fragiliza o sistema cooperativo num momento de conjuntura adversa que coloca em risco a continuidade da política de crédito para a agricultura familiar. Com relação a esse aspecto, os autores apontam que existem muitas dúvidas acerca do futuro da cooperativa, uma vez que muitas incertezas recaem sobre ao montante de recursos que serão disponibilizados ao PRONAF, sobre os critérios

e condicionalidades aplicados ao programa e sobre a taxa de juros que será fixada pelo governo federal.

A maior dependência com relação à política pública também foi percebida no caso da FETRAF apresentado anteriormente. A priorização e o maior engajamento do movimento sindical na implementação das políticas de crédito e de habitação transformaram o próprio movimento sindical, que melhorou a qualificação técnica de seus quadros e investiu na construção de estruturas organizativas voltadas para essa atuação em parceria com o Estado. Se por um lado isso possibilitou uma maior *expertise* dessas organizações no crédito e na política de habitação, por outro, significou uma escolha estratégica, restringindo, portanto, o envolvimento dessas mesmas organizações em outros campos temáticos relacionados com as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Ao mesmo tempo, na medida em que cresceu o envolvimento dessas organizações na implementação das políticas públicas nacionais, aumentaram as oportunidades abertas à sua atuação como uma organização mediadora entre o Estado e os agricultores. Esse processo resultou, também, em uma ampliação da escala de operação dessas organizações que, não raro, deixaram de ter uma atuação local/regional e passaram a ter uma projeção nacional. Essa maior dependência das organizações em relação às dinâmicas de operacionalização das políticas públicas, por sua vez, coloca novos desafios numa conjuntura de rupturas e de mudanças acentuadas.

2.3 Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e as Dinâmicas do Mercado Global de Terras

Ao mesmo tempo em que as últimas décadas foram palco de inovações e da multiplicação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de fomento à agricultura familiar, os anos 2000 vivenciaram também um superciclo de valorização das *commodities* agrícolas e minerais (2003-2012), que colocaram os recursos naturais e a terra no centro das estratégias das grandes corporações e dos Estados. Autores como Maristela Svampa (2013), ao olharem para a América Latina, chamam atenção para a conformação de um novo consenso em torno das *commodities* que resultou na priorização de modelos de desenvolvimento centrados no neoextrativismo levados a cabo por governos progressistas. Outros destacam que estaríamos vivenciando no contexto atual uma luta por recursos naturais e energéticos que coloca os países da América Latina, Ásia e da África, ricos em recursos e com grandes quantidades de terra, no centro das

estratégias de Estados e corporações (FERREIRA, 2016). Olhando para esse período e procurando dar conta das suas contradições, o artigo “Operações de Compra e Venda de Terra: o Brasil e suas duas funções nesse mercado”, de autoria de Daniela Dias Kühn (PGDR/UFRGS), Luana dos Santos Hanauer (mestranda do PGDR/UFRGS) e Ana Monteiro Costa (UFPE), discute a financeirização e globalização da terra e o duplo papel desempenhado pelo Brasil no comércio mundial de terras.

Esse processo de valorização de ativos fundiários no plano global, seja como grandes extensões para o cultivo de grãos para exportação, para a produção de biocombustíveis, para a implantação de infraestruturas logísticas de escoamento de produção, para investimentos financeiros, para preservação ambiental, tem provocado uma corrida global por terras, puxada pelas potências centrais e por países emergentes. Esse processo tem sido denominado como *land grabbing* ou expropriação de terras e é resultado, não raro, de alianças formadas entre investidores internacionais, investidores nacionais e os Estados. A contrapartida desse processo tem sido a crescente expropriação e estrangeirização das terras, com grandes impactos ambientais e sobre a segurança e soberania alimentar e sobre a concentração de terras. Essas novas dinâmicas se fizeram acompanhadas do aumento da violência e dos conflitos no campo, renovando a questão agrária no Brasil. Ademais, as recentes alterações nas regulações e na gestão das terras no Brasil promovidas pelas administrações federais nos últimos anos têm resultado no congelamento da reforma agrária, na ameaça dos direitos territoriais de indígenas e de povos e comunidades tradicionais assegurados na Constituição Federal de 1988 e numa maior aposta do governo federal na regularização fundiária e na privatização de terras como estratégias de fomento dos investimentos e de promoção do crescimento econômico.

2.4 Mudanças nas Políticas Públicas e Participação Social: o “*Impeachment*” de 2016 e as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural

Wolney Felipe Antunes Junior (UFSCAR) e Ricardo Serra Borsatto (UFSCAR) fazem nesse artigo um primeiro exercício de interpretação dos fatores determinantes de mudanças numa política pública e suas implicações, ao olharem para as mudanças sofridas pelo CONSAD Sudoeste Paulista em diferentes momentos e sob diferentes conjunturas. A estratégia empregada pelos autores para perceber as mudanças nas políticas públicas e para pensar suas consequências consiste em olhar para e a partir do

território. A região do Sudoeste Paulista corresponde a uma região pobre e com baixos Índices de Desenvolvimento Humanos Municipal (IDH-M), o que tem tornado esse território, ao longo dos anos, estratégico para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza incluindo: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista (CONSAD Sudoeste Paulista, em 2003), Territórios Rurais de Identidade (PRONAT, em 2007) e Territórios da Cidadania (2011). Recentemente, frente às mudanças na conjuntura econômica e política do Brasil, mais uma vez, o CONSAD Sudoeste Paulista passou por mais uma mudança que reformulou toda a sua estrutura e redesenhou seu território de abrangência.

Partindo de uma leitura ampla de território como um espaço vivido e conformado a partir da ação dos grupos sociais e, portanto, expressão de espaços sociais (dimensões culturais, políticas, econômicas e históricas) e de relações de poder, os autores olham para o CONSAD Sudoeste Paulista e se indagam se as atuais mudanças unilaterais implementadas no território pelos governos locais não refletiriam a alta dependência do território das políticas públicas e a falta de aderência e de sentimento de pertencimento dos atores locais. Desde o início, ao ter sua origem relacionada ao lançamento de uma política pública e à aplicação de critérios definidos nos ministérios numa dinâmica *top-down*, o território correspondente ao CONSAD acabou tendo ao longo de sua existência pouca participação e sentimento de pertencimento por parte dos atores locais, o que explicaria as inúmeras transformações pelas quais passou nos últimos anos a cada mudança ocorrida no âmbito da política pública. O território, altamente dependente da política pública que o ampara, torna-se com isso vulnerável às mudanças de conjuntura, o que acentua seu descolamento com o tecido social local e coloca limitações na sua capacidade de promover de fato dinâmicas *bottom-up*.

Vanessa Schottz (UFRJ - Campus Macaé) e Claudia Job Schmitt (CPDA/UFRRJ), olham para a trajetória de formulação, implementação e transformação do PNAE, como forma de discutir a relação existente entre a participação social e as mudanças nos instrumentos de políticas públicas. A participação social, nesse sentido, tem sido central na geração de inovações sociais nas políticas públicas e na criação de novas formas de interação entre Estado e articulações da sociedade civil e de movimentos sociais conformadas em prol da incorporação dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) aos instrumentos de operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ainda que a necessidade de priorizar alimentos básicos, característicos da cultura brasileira e produzidos por pequenos agricultores estivesse presente no PNAE desde 1970, a baixa disponibilidade de recursos financeiros, a fragilidade dos órgãos responsáveis pela sua operacionalização e a ausência de vontade política dificultaram a construção de dispositivos operacionais capazes de viabilizar a construção de elos entre a produção familiar e a alimentação escolar até os anos 2000. Recorrendo aos quadros interpretativos da abordagem cognitiva e da Instrumentação da Ação Pública (LASCOURMES e LE GALÉS, 2004), as autoras discutem profundamente como os instrumentos de políticas públicas não são neutros e orientados por decisões técnicas e científicas e, sobretudo, como eles podem explicar mudanças nas lógicas de operação das políticas públicas. O caso do PNAE e da criação dos instrumentos de operacionalização da compra da agricultura familiar demonstram como os mesmos são portadores de valores e, na medida em que constituem instituições que produzem efeitos específicos, são capazes de reorganizar relações de poder e reorientar as lógicas das políticas públicas. A participação social e o exercício do diálogo e de negociações entre Estado e diferentes atores da sociedade civil organizada nos últimos anos tiveram como resultado um rico processo de inovação social nas políticas públicas, o fortalecimento e legitimação dos espaços de participação social e de novas formas de interação Estado e sociedade, além de ter gerado um intenso processo de aprendizado social, qualificando a participação.

A intensa produção de inovações sociais foi resultado de dinâmicas de participação social fomentadas por um ambiente de maior permeabilidade do Estado às organizações da sociedade civil e de favorecimento das políticas de combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais na agenda pública e governamental nesse período. As recentes transformações na conjuntura política e econômica do Brasil, cujo marco foi o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, contudo, inauguram um novo momento com um menor espaço para a participação social nas políticas públicas, com acentuação do discurso da austeridade e realização de cortes orçamentários e com uma menor priorização das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, cujo símbolo maior foi o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ainda que até o momento as autoras não tenham percebido (ao contrário das demais políticas públicas de desenvolvimento rural) mudanças ou cortes orçamentários no PNAE, é esperado que o novo ambiente arrefeça ou paralise o processo dinâmico de produção de inovações sociais observadas até aqui. São sinais dessa nova conjuntura: a) a fragilização dos elos que

possibilitavam uma participação social mais ativa no monitoramento e na instrumentação da compra da agricultura familiar pelo PNAE; b) o enfraquecimento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar o que coloca em risco a capacidade da mesma ser fornecedora da alimentação escolar em quantidade e qualidade suficientes (as demais políticas fortalecem e possibilitam uma melhor participação no Programa); e c) a redução do grau de confiança dos agricultores familiares nessas políticas públicas e nas instituições governamentais vis a vis um cenário de instabilidade e de incertezas.

Procurando avançar na reflexão sobre os processos de inovação nas políticas públicas para a agricultura familiar no contexto pós-*impeachment* da presidenta Dilma Roussef e, em especial, num contexto de extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Nara Eloy Machado Maturino (UFRB), Adriana Vilas Bôas Borges (mestranda da UFSB) e Carlos Henrique Leite Borges (UESC) assinam um artigo provocativo que pergunta “Como fica a participação da agricultura familiar pós-2016?”. Nesse texto, os autores procuram avaliar o processo de participação da agricultura familiar na elaboração de políticas públicas a partir do momento político atual, pós-*impeachment* da presidente Dilma Roussef, em 2016, e de extinção do MDA.

Ao especular sobre o cenário futuro para as políticas públicas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar pós-extinção do MDA os autores destacam que a transformação do mesmo na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário ligada à Casa Civil coloca importantes mudanças na forma de tratamento das demandas e de elaboração das políticas públicas para o campo. Se por um lado, na sua avaliação, a migração para a Casa Civil pareça ser menos prejudicial do que seria a incorporação do MDA ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por outro, os autores apontam que a extinção do MDA e sua conversão numa Secretaria representa um prejuízo para a participação da agricultura familiar nos processos decisórios e de elaboração das políticas públicas. Ainda que a participação institucional tenha limitações e não constitua a melhor alternativa de ampliação dos processos democráticos, os autores destacam os inegáveis avanços que a mesma possibilitou na produção de políticas públicas inovadoras para os povos do campo o que torna mais grave, logo, sua interrupção.

As novas medidas adotadas pelo governo Michel Temer, ainda que sejam muito recentes, apontam para uma redução do espaço da participação social na discussão e elaboração de políticas públicas e para a estruturação de novas relações de interação

Estado e sociedade civil. Segundo os autores, a conjuntura atual já apresentaria sinais claros dessas novas relações como: a realização de cortes financeiros aplicados a espaços de participação, a redução dos assentos da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas e até mesmo a extinção de alguns conselhos. No âmbito da agricultura familiar, a extinção do MDA tem operado como um elemento desarticulador do funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Tendo em vista todos esses retrocessos nos processos de participação social na negociação e elaboração de políticas públicas, os autores apontam que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais devem seguir apostando na mobilização e na realização de protestos e reivindicações como estratégias de ação. Adicionalmente, segundo sua visão, um outro caminho que está colocado e que precisa ser fortalecido nessa nova conjuntura inclui o fortalecimento das práticas de participação no âmbito local e regional (ou territorial), o que deve ser fomentado por meio da implementação de novas estratégias e metodologias.

Em sintonia com o trabalho anterior, Edna Maria da Silva (doutoranda da UFBA) apresenta em seu artigo um resumo das principais medidas adotadas pelo governo Temer com relação ao meio rural e aponta para os grandes riscos de retrocessos, de perdas de direitos e de desmonte de políticas públicas conquistadas a duras penas nos governos anteriores. O novo governo instaurado após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, segundo a autora, associado a um contexto permeado pelos imperativos da austeridade, bem como pela aplicação de uma política econômica de ajuste fiscal e pela disputa política interna ao governo, está gerando um processo seletivo de desmonte das políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento rural. Olhando para o Estado como um espaço de condensação de distintas forças políticas, econômicas e sociais, o processo de desmonte expressaria a reconfiguração de interesses no interior do próprio Estado e a mudança das lógicas das políticas públicas, tendo em vista esses novos interesses majoritários ou hegemônicos.

A guinada conservadora que vivenciamos atualmente, segundo a autora, foi impulsionada pelas inúmeras Propostas de Emenda Constitucional que culminaram na Emenda Constitucional número 95, de 2016, que limitou os gastos públicos, em particular os sociais, e congelou as despesas primárias do país por vinte anos. Esse novo cenário de austeridade e de cortes de orçamento poderá ter graves impactos nas áreas rurais, na medida em que são essas políticas e as políticas redistributivas aquelas mais propícias a

sofrerem cortes. Ademais, as medidas subsequentes do governo Temer evidenciaram um corte brusco no orçamento das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural, que chegaram a uma redução de R\$ 796.617.190,00 do orçamento de 2017 se comparado com 2016.

O cenário atual pós-*impeachment* de fortalecimento do discurso da austeridade como a única alternativa para o campo das políticas públicas relega aos governos apenas a capacidade de escolher qual o grau e a intensidade com que as medidas de ajuste fiscal serão implementadas e dificulta a discussão de modelos alternativos de desenvolvimento. Soma-se isso a crescente hegemonia do neoliberalismo como racionalidade do mundo, que tem como resultado o progressivo dismantelamento das políticas públicas de desenvolvimento territorial e a anulação de alternativas de desenvolvimento pautadas numa maior autonomia das redes coletivas nos territórios. Essa é uma das premissas do artigo de Marcos Alexandre Pimentel da Silva (doutorando do CPDA/UFRRJ e professor da UNIFESSPA) que analisa os efeitos de medidas provisórias, decretos presidenciais, leis federais e atos oficiais do governo no campo das políticas públicas de desenvolvimento territorial a partir de 2016. O autor trabalha, em seu artigo, com duas hipóteses principais. A primeira entende que as ações do novo governo, como a extinção do MDA, representam um momento crítico de aprofundamento do dismantelamento de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural. De outro, sugere que essa nova rodada de dismantelamento tem resultado na configuração de um novo quadro institucional, formado a partir da permanência de parte das institucionalidades anteriores (PRONAT e PTC) que, tendo seus propósitos alterados ou incrementados com novos instrumentos, assumem um caráter mais austero e alteram as lógicas de funcionamento dos colegiados, levando a um processo de redirecionamento da gestão social dos territórios.

A partir da abordagem de desmonte de políticas públicas (*public policy dismantling*) o autor busca analisar o processo de dismantelamento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, procurando avaliar a densidade, a intensidade e a visibilidade do processo implementado pelo governo pós-2016. A pesquisa demonstra que o processo de desmonte se deu com uma forte densidade, o que implica na redução de instrumentos e programas, impactando o quadro institucional que sustentava o “modo de fazer política” de desenvolvimento territorial rural. Tratou-se também de um processo de alta intensidade (com rigorosidade de normas), com uma queda brutal nos volumes de

recursos voltados e de fato realizados no PRONAT e no PTC, observações estas que coincidem com o trabalho anterior de Edna Maria da Silva. Essas alterações na forma de operação da política, que foram condicionadas pelo lançamento de editais, esvaziaram o espaço de atuação e de concertação política dos colegiados, restringindo o acesso às políticas territoriais. Ao mesmo tempo, o processo de desmonte teve uma forte visibilidade, cujo ápice se deu com a extinção do MDA.

De um modo geral, todos os trabalhos discutidos nessa seção preveem um cenário nada animador para as políticas públicas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar e aos povos comunidades tradicionais. O cenário inaugurado pós-*impeachment* de Dilma Rouseff, em 2016, aponta para uma redução do espaço da participação social na discussão e elaboração de políticas públicas e para uma crescente marginalização dos temas relacionados com o mundo rural e com a inclusão social na agenda governamental, cujo marco foi a extinção do MDA e a concentração de suas ações na SEAF. A aprovação da emenda Constitucional 95 que limita por vinte anos os gastos públicos (os gastos só podem ser corrigidos pelos índices de inflação) e, setorialmente, a realização de cortes seletivos de orçamento de ministérios, programas e políticas públicas jogam as políticas públicas de desenvolvimento rural num mar de incertezas, levando a sociedade civil, os movimentos sociais e suas articulações a repensarem sua postura frente ao Estado e os seus repertórios de ação.

3. Algumas Questões para Debate

Os dez trabalhos aprovados no GT nos trazem importantes aportes para compreendermos as recentes transformações observadas nas políticas públicas no rural contemporâneo e, em particular, para avançarmos na busca por novas (ou para revisitarmos) perspectivas de análise e estratégias metodológicas capazes de oferecerem respostas para os desafios atuais para as políticas de desenvolvimento rural brasileiras colocados pela nova conjuntura. O fato de se tratarem de processos recentes e, portanto, de análises realizadas ainda no calor dos acontecimentos, nos impede de extrairmos posições já consolidadas e amadurecidas, de modo que podemos falar tão somente de pistas metodológicas para a investigação e reflexão do momento atual.

O conjunto dos trabalhos analisados até aqui demonstra a incapacidade de apreendermos a plenitude dos processos de formulação, elaboração e institucionalização

das políticas públicas a partir de abordagens “estadocêntricas”, que se limitam ao entendimento do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) e à problematização do papel do Estado e das instituições governamentais nesse processo. O intenso processo de inovação social em que estiveram envolvidas as políticas públicas nos tempos recentes, com forte participação social, requer abordagens que ultrapassem as análises centradas unicamente no Estado, bem como na racionalidade das instituições governamentais, e que incorporem, a partir de diferentes formas e perspectivas, as interrelações construídas na interação contínua entre Estado, instituições e redes e organizações sociais. Como os inúmeros trabalhos procuraram discutir, as dinâmicas relacionadas à construção e institucionalização das políticas públicas nos últimos anos só podem ser compreendidas a partir de uma abordagem que nos permita captar o intenso processo interativo estabelecido entre diferentes atores sociais, envolvendo os quadros cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as instituições (normas, regras e rotinas) em que são enquadradas as ações públicas e os processos e resultados produzidos ao longo do tempo pelos diferentes instrumentos de intervenção governamental e que retroalimentam essas interações.

A participação social e os espaços de interação e trocas entre Estado e sociedade civil, segundo podemos averiguar nos trabalhos apresentados, se mostraram centrais na ativação de uma dinâmica de cooperação e coprodução que resultou, nas últimas décadas, na geração de inovações sociais importantes nas políticas públicas para o meio rural. Essas inovações sociais, por sua vez, colocaram em marcha dinâmicas que impulsionaram a criação de políticas públicas para a agricultura familiar e os povos do campo em geral e possibilitaram a progressiva aproximação desses instrumentos das especificidades dos territórios e dos grupos sociais envolvidos. Isso não se deu sem obstáculos, obviamente, constituindo-se como um processo intenso de aprendizado social. Como nos sugerem as teorias antropológicas das análises das políticas públicas, mais do que compreender as políticas públicas como instrumentos que são aplicados nos territórios e direcionados pelo Estado a grupos beneficiários, é importante perceber como essas políticas se relacionam entre si e criam processos criativos e de aprendizado social que originam novas relações, conformam novos espaços de troca e novas formas de subjetividade que retroalimentam processos inovativos e estratégias dos grupos sociais envolvidos. Numa conjuntura em que o Estado e as instituições governamentais se mostram menos permeáveis à participação social e que os espaços de participação são fragilizados, seja por visões mais

autoritárias seja pelo discurso da austeridade, esses processos podem ser interrompidos ou fragilizados.

Os trabalhos discutem também o duplo caráter do processo de participação social: se por um lado ele fortalece as políticas públicas e favorece a inovação e a adaptação das mesmas aos territórios e às especificidades dos grupos sociais beneficiários, por outro, ela possibilita o crescimento e a maior especialização e qualificação das organizações que participam desse processo. Esse crescimento, contudo, se faz acompanhado da maior dependência dessas organizações com relação às políticas públicas e aos recursos públicos, o que pode torná-las mais vulneráveis às mudanças na conjuntura política e econômica mais ampla. Na medida em que passam a ter uma atuação nacional e estruturas mais especializadas, essas organizações se tornam mais dependentes da relação com o Estado e com as políticas públicas no seu financiamento e operacionalização. O mesmo pode ser aplicado aos espaços de participação que, num ambiente de mudanças e retrocessos, tornam-se mais vulneráveis a discontinuidades e processos de esvaziamento, o quanto mais dependentes forem das políticas públicas e dos recursos públicos disponibilizados. Essas observações, logo, nos levam a refletir sobre as estratégias que serão implementadas por esses grupos da sociedade civil organizada, sindicatos e movimentos sociais para contornar essa dependência das políticas públicas e para buscar novos caminhos de fortalecimento institucional, bem como de resistência e enfrentamento das atuais medidas de desmonte nas políticas públicas e instituições.

O cenário recente de mudança na conjuntura política, pós-impeachment de 2016, de rápida valorização das *commodities* nos mercados globais e do aquecimento do mercado global de terras, associado às incertezas que pairam sobre as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, de indígenas e de povos e comunidades tradicionais na atual conjuntura, coloca sérios desafios para se pensar novos caminhos de desenvolvimento rural. O novo cenário de recrudescimento do discurso da austeridade e de aprofundamento da lógica neoliberal reforça visões produtivistas e economicistas do desenvolvimento rural e fortalecem as visões dos territórios como espaços para a produção e conexão com os mercados globais em detrimento das visões que entendem o território como um espaço de vida e de criação de novas e diversificadas relações homem-natureza. As mudanças recentes observadas em distintos e variados instrumentos de políticas públicas (de ordenamento e regulação da terra, de demarcação de terras indígenas e de povos e comunidades tradicionais, de regulação da mineração, de criação

de unidades de conservação, de reforma agrária etc.) parecem anunciar um fortalecimento das visões do desenvolvimento centradas no crescimento econômico e na privatização da terra e dos recursos naturais.

Diante dessas observações e dos trabalhos discutidos nesse GT, nos questionamos se, mais do que pensar no desmontes das políticas públicas e de certas instituições, não emerge, também, como um desafio atual a construção de ferramentas metodológicas que nos permita avançar na reflexão das novas lógicas que são reforçadas a partir das mudanças recentes implementadas. Isso não significa que a análise do desmonte e do retrocesso observado nas políticas públicas no tempo recente perca importância. Ao contrário. A compreensão das estratégias que são implementadas no dismantelamento das políticas públicas, dos interesses envolvidos e dos atores que ganham (e que perdem) com o mesmo segue como um elemento central na definição das perspectivas futuras que estão colocadas para as políticas públicas e, portanto, para os inúmeros atores sociais envolvidos na mesma. Centrar nossa discussão somente na análise do desmonte, contudo, ao nosso ver, pode nos levar a ignorar ou subestimar as novas lógicas que são incorporadas às políticas públicas a medida em que são promovidas transformações nos seus instrumentos. Destaca-se aqui, por exemplo, a relevância assumida pela questão fundiária na atual conjuntura a ser compreendida, não apenas, no que diz respeito à desestruturação das políticas de reforma agrária, mas considerando uma série de medidas que buscam fragilizar, ou mesmo desestruturar os territórios ocupados por camponeses, agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, com destaque para a Lei 13.465/2017, que institucionaliza mudanças importantes não apenas no que diz respeito às políticas de assentamento mas, também, à regularização de terras urbanas e rurais.

Como nos lembram os trabalhos aqui apresentados, mais do que centrar no entendimento da densidade, na intensidade e na visibilidade do processo de desmonte, emerge como questão relevante procurar compreender e apreender os processos mais amplos pelos quais as políticas públicas e seus instrumentos são transformados e como, a partir de diferentes mudanças graduais, vão sendo incorporadas novas lógicas nas políticas públicas que podem ser bastante diversas dos seus propósitos originais. Abordagens inspiradas no neoinstitucionalismo, em particular no institucionalismo histórico, na trajetória de dependência e na identificação de momentos críticos, podem ser referenciais de análise bastante férteis no entendimento das mudanças nas políticas públicas. Adicionalmente, destacamos aqui os potenciais da literatura que foca na

instrumentação da ação pública e que problematiza o papel dos instrumentos de políticas públicas como elementos reveladores das mudanças mais amplas enfrentadas pelas políticas públicas. Os instrumentos, nessa perspectiva, são entendidos como resultados de escolhas políticas e de negociações, ou seja, como instituições que refletem as disputas e assimetrias de poder e que favorecem certos interesses em detrimento de outros. É particularmente interessante, nesse aspecto, refletir sobre as disputas e transformações sofridas pelos instrumentos de políticas públicas (instrumentos, técnicas e ferramentas) como passo essencial para a compreensão das transformações mais profundas implementadas nas políticas públicas, e como elemento revelador das mudanças e rupturas observadas nas formas de gestão e de relação estabelecidas entre Estado e sociedade.

Isso posto, apresentamos a seguir algumas questões para reflexão:

- Na nova conjuntura de desregulamentação, autoritarismo e maior pressão pelo corte de gastos, quais são as perspectivas que estão colocadas para as políticas de desenvolvimento rural e para a participação social?
- Quais são os caminhos e instrumentos (pressão, mobilizações, negociações, diálogos etc.) que se encontram disponíveis e que podem ser acionados na atual conjuntura pelos diversos grupos sociais envolvidos para assegurar a continuidade dessas políticas públicas?
- Como se comportam os atores políticos que colaboraram no processo de construção e implementação das políticas públicas para agricultura, sobretudo aquelas mencionadas nos trabalhos selecionados, e suas estratégias de resistência no cenário atual?
- Os casos analisados mostram que a participação social foi fator importante no fomento de processos de inovação social nas políticas públicas. Diante da redução dos espaços de participação social, que outros fatores podem impulsionar as inovações nas políticas públicas?
- Diante de um cenário de descontinuidade ou redução dessas políticas públicas de desenvolvimento rural quais são as estratégias que os grupos sociais podem lançar mão para preservar os avanços obtidos com essas políticas nos últimos anos?
- Diante do cenário atual, como podemos repensar mecanismos e dispositivos que reduzam o grau de vulnerabilidade das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural

às instabilidades políticas? Que inovações podem reduzir o desmonte pelo qual muitas políticas públicas vêm passando?

- Numa economia globalizada e cada vez mais financeirizada, as dinâmicas de compra e venda de terras se tornam fluídas e mais aceleradas o que favorece a conexão dos territórios com os mercados globais e o fortalecimento de visões que enxergam a terra e o desenvolvimento a partir do viés produtivista. Nessa conjuntura, quais são os desafios que estão colocados para agricultores, povos e comunidades tradicionais que apostam em outras relações com o território e com a natureza?

- O aquecimento do mercado global de terras e a flexibilização das legislações que regulam a terra no Brasil tem ameaçado a garantia dos direitos territoriais de pequenos agricultores, indígenas e de povos e comunidades tradicionais. Numa conjuntura de fragilização das organizações da sociedade civil e de movimentos sociais e de um maior autoritarismo e redução dos canais de participação social, quais são as alternativas disponíveis para a luta por direitos territoriais no Brasil?

- Que quadros teóricos e metodológicos podem ser aplicados na interpretação, análise e compreensão dessas transformações sofridas pelas políticas públicas no quadro recente?

- Quais são as novas lógicas que vem sendo incorporadas às políticas públicas a partir das recentes transformações realizadas nos seus instrumentos?

Referências bibliográficas:

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In.: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: UnB, 2010.

FERREIRA, A. C. A luta pela energia. Crise do capitalismo e a nova ofensiva global pelos recursos naturais pós-2000. *Le Monde Diplomatique* (Brasil), v. 104, 2016.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, número 58. 2003. Acesso em fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy Desmantling. *Journal of European Public Policy*. Volume 20, número 5. 2013. pp. 795-805.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. Les. L'Action Publique saisie par ses Instruments. In.: LASCOUMES, P.; GALÈS, P. Les. Gouverner pas les Instruments. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v.36, n.1, 2001. Acesso em fevereiro de 2016. Disponível em : <http://webcurso.uc.cl/access/content/group/icp0503-1-21-2012/Bloque%20II/Mahoney%20Path%20Dependence.pdf>

PALIER, B., SUREL, Y. Les 'trois i' et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*. Paris, v.55, n.1, p. 7-32, 2005. Acesso em fevereiro de 2016. Acesso em : <http://www.atelierpolitique.fr/wp-content/uploads/2013/09/Article-Surel-Palier.pdf>

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In.: SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.

SHORE, C. Anthropology and Public Policy. In. *The Sage Handbook of Social Anthropology*. 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, número 16. Porto Alegre, 2006.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en America Latina. *Nueva Sociedad*, no. 244, março e abril de 2013.