

Klaus Frey¹

Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo?

Introdução

Como pesquisador cujos campos de reflexão abrangem a governança urbana e políticas públicas em cidades e cujas experiências de pesquisa se concentram, portanto, em estudos de contextos políticos densos com configurações institucionais frequentemente complexas e processos políticos crescentemente participativos, o convite para participar de um seminário sobre desafios atuais de políticas públicas para o meio rural e, posteriormente, elaborar um artigo sobre este campo pouco familiar para mim representa certamente um desafio bastante grande e de resultado incerto. Gostaria de antecipar que o leitor, assim, não deve esperar desta contribuição novos e aprofundados conhecimentos sobre políticas agrícolas ou políticas públicas para o meio rural e sua sustentabilidade socioambiental, menos ainda uma resposta definitiva à pergunta que me pus com o título deste artigo. Antes, pretendo, a partir de algumas reflexões sobre recentes tendências da transformação da governança pública, e

¹ Klaus Frey é professor da Universidade Federal do ABC em políticas públicas e pesquisador do CNPq. E-mail: klaus.frey@pucpr.br.

recorrendo a certas peculiaridades da vida sociopolítica no meio rural, fazer algumas conjeturas sobre possíveis necessidades que parecem se impor para a governança pública no campo com vistas ao desafio da sustentabilidade socioambiental.

O que me vinha inicialmente à mente, refletindo sobre o tema, foi, de um lado, a obra clássica de Victor Nunes Leal *Coronelismo, enxada e voto*, em que o autor descreve o coronelismo como “sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1993-1949: 20). Neste sentido, “o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos”, sendo, conforme Leal (IDEM), as características secundárias do sistema político do coronelismo, se confundem muitas vezes, em nossas percepções, com a política no meio rural.

Enquanto nós costumamos, a partir da adoção da “dicotomia ideológica sociedade tradicional-sociedade moderna” (CASTELLS, 1983: 47), identificar a vida sociopolítica rural, em oposição à percepção de uma heterogeneidade social e funcional supostamente reinante no meio urbano, com o conservadorismo e com uma cultura política retrógrada, impedindo a própria modernização em termos políticos, econômicos e sociais, surpreende, por outro lado, a existência do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) com seu alto grau de combatividade, que no Brasil contemporâneo parece ser o movimento social de maior dinamismo e talvez o único movimento efetivamente contestador do capitalismo existente. Esta suposta contradição me parece um elemento crucial para chegarmos a um entendimento

sobre as perspectivas de uma governança pública no campo, ou seja, suas potencialidades e limites.

Este trabalho se divide em quatro partes. Na primeira parte, discuto brevemente as transformações empíricas experimentadas nas últimas décadas pelo Estado, condicionando e limitando as possibilidades da gestão pública e das políticas públicas, bem como suas implicações para o exercício da cidadania. Na sequência, abordo as respectivas discussões teóricas sobre a gestão pública e, mais especificamente, sobre a governança pública e a emergência e importância das redes de políticas públicas no atual contexto em que se destacam as progressivas incertezas e a complexidade da sociedade contemporânea. Nessas duas partes, tento estabelecer algumas referências e destacar determinadas particularidades que podem ser observadas no meio rural. Na terceira parte são levantados alguns desafios específicos que se colocam às políticas públicas sob o ponto de vista da busca da sustentabilidade socioambiental no campo. A partir dessa caracterização dos desafios socioambientais no campo serão discutidos, no final do artigo, alguns limites e potencialidades para uma prática de governança em rede no campo.

Gestão pública, políticas públicas e cidadania

No mundo globalizado, que proporcionou a formação de uma nova hierarquia dos espaços (DOWBOR, 1998), o papel dos municípios e das comunidades locais se tornou cada vez mais decisivo na busca do desenvolvimento sustentável de nossas sociedades. Em função dos programas de ajuste estrutural que foram implementados em boa parte dos países nas últimas décadas, envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e

uma retração geral do Estado da esfera econômica, o setor público está sofrendo grandes transformações, sobretudo um aumento da dependência em relação às decisões de agentes econômicos privados. Esta dependência se revela ainda mais grave nas áreas rurais, onde o setor privado é o principal responsável pela modernização da agricultura nas últimas décadas e onde, por outro lado, a presença do Estado como agente de modernização, sobretudo por meio da prestação dos serviços públicos básicos à população rural, é bastante limitada. Sendo muitos os serviços públicos de fato negados à população rural, podemos dizer com Milton Santos que “esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade” (SANTOS 2007a:42). Desta maneira a fragilidade da cidadania rural está relacionada à quase inexistência de uma esfera pública nas áreas rurais em que conflitos em torno da distribuição de tais recursos públicos – pela sua própria inexistência – poderiam ser travados.

O homem do campo brasileiro, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada, incapaz de se premunir contra as vacilações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de se defender contra as oscilações dos preços externos e internos, e a ganância dos intermediários (SANTOS 2007a: 41-42).

Apesar de alguns avanços no âmbito da proteção social por iniciativas da União, como no caso da aposentadoria rural, das políticas públicas de apoio à agricultura familiar bem como do programa Bolsa Família, não existem de fato arenas políticas em nível local capazes de integrar o homem rural aos processos de gestão e de políticas públicas, a exemplo do que ocorreu nas cidades com a ampliação dos mecanismos de participação popular na

gestão urbana no processo de democratização dos últimos vinte anos (FREY, 2007).

As pressões oriundas dos processos de globalização e do modelo econômico neoliberal, dominante até recentemente, exigindo uma redução dos gastos públicos e uma modernização do setor público, se mostraram sobremaneira ameaçadoras nos municípios rurais. O enfraquecimento do Estado-nação como agente de desenvolvimento e de transformação social se mostra mais grave nos municípios rurais onde os governos locais em geral não dispõem de uma capacidade administrativa adequada para enfrentar tais desafios.

O pouco de proteção social proporcionado aos trabalhadores rurais provinha, desde sempre, do governo federal, sendo que os municípios rurais dependem, quase integralmente, das transferências do governo federal para investimentos em serviços sociais e de infraestrutura. Enquanto as agências internacionais de desenvolvimento exigem dos países em desenvolvimento, ou “países em transição”, esforços significativos na melhoria de seus indicadores de boa governança, além de iniciativas de combate à pobreza, os municípios do meio rural dependem quase exclusivamente da atuação do governo federal. Eventuais negociações referentes a melhorias das condições de vida no campo, em nível local, ocorrem em escalas maiores, em articulações nebulosas e pouco transparentes entre governo federal e as elites estaduais ou municipais. Isto significa que os próprios afetados pelas políticas em favor do meio rural estão habitualmente excluídos deste processo político, impossibilitando um efetivo controle social por parte da população rural, o que seria uma pré-condição para uma

melhoria da *accountability*, tão almejada pelas agências de desenvolvimento (FREY, 2009).

Uma das graves restrições para qualquer avanço em direção a uma boa governança no campo é a falta de legitimidade democrática em função da inexistência de mecanismos efetivos de participação social e de *accountability*. Outras restrições se referem às próprias condições econômicas, sociais e ambientais, às quais retornamos mais adiante neste artigo. Na próxima seção apresenta-se a atual discussão sobre a reforma do Estado e da administração pública, com ênfase na concepção da governança em rede e no seu potencial em contribuir tanto para uma maior eficiência como para a democratização das relações Estado-sociedade.

Governança pública e articulações em rede

No Brasil, o debate em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública vem se desenvolvendo a partir de duas vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão pública (FREY, 1996). A primeira abordagem, que poderia ser chamada de “social-democracia de cunho neoliberal”, enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado e, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (OLIVEIRA, 1999). Esta linha de pensamento se inspirou no movimento de reforma de Estado e de administração pública chamado *New Public Management* e que teve grande influência na própria Reforma de Estado implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. A segunda, a abordagem “democrático-participativa”, visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação

dos mecanismos de decisão em favor de um maior envolvimento da população, de um lado, e de uma maior justiça social, de outro, tendo sido adotada por vários governos municipais da esquerda a partir do final dos anos 1980.

Ambas as propostas podem ser consideradas respostas às falhas e vícios dos modelos patrimonialista e burocrático de gestão que tradicionalmente prevaleceram no setor público brasileiro. O patrimonialismo é caracterizado pela falta de distinção entre o patrimônio público e os bens privados por parte dos “donos do poder” (FAORO, 1989) e, apesar de uma escassa literatura sobre gestão pública em municípios rurais, é de se supor que tais práticas apresentem uma maior força de resistência em tais municípios carentes de mecanismos adequados de controle social e de organizações mais efetivas e atuantes da sociedade civil.

A invenção da administração pública burocrática representa, em tese, um avanço significativo no processo de democratização do Estado na medida em que uma administração impessoal, formal e racional e um funcionalismo público profissional, se efetivamente implementados, atuariam como garantia da proteção do patrimônio público contra as tendências de privatização do Estado e de apropriação indevida de recursos públicos, sendo potencialmente capazes de combater nepotismo e corrupção no setor público.

Não obstante a racionalização da administração pública como aparato burocrático ter sido implementada de forma bastante limitada no Brasil, a tendência à falta de uma distinção clara entre o público e o privado nunca foi superada e continua marcando a realidade do setor

público brasileiro, e não apenas no meio rural.² Os efeitos danosos da prática de gestão patrimonialista para as coletividades em função da tendência de apropriação de bens públicos por interesses privados, bem como a ineficiência e lentidão da administração burocrática, onde efetivamente foi implementada, contribuíram para o surgimento de novas propostas de gestão pública com foco nos modelos de reforma gerencial e, respectivamente, da gestão democrático-participativa.

Enquanto o modelo gerencial, inspirado pela prática do gerenciamento de empresas privadas, busca transferir os instrumentos de gerência empresarial para o setor público, tendo o foco na eficiência administrativa, no modelo democrático-participativo a reinvenção do setor governamental e administrativo passa, acima de tudo, pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e pela ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.

Existe, entretanto, uma literatura significativa que frisa as dificuldades e contradições da gestão por resultados do modelo gerencial que tende a privilegiar uma visão economicista da gestão pública, dificilmente contribuindo para uma ampliação da cidadania no setor público, mesmo que o tema da cidadania tenha entrado no discurso do modelo gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998). Mas também é preciso reconhecer as dificuldades do modelo participativo em estimular a participação

² A atual crise do Senado Federal, baseada na apropriação de verbas para fins particulares dos senadores, de um nepotismo descarado, representa de forma talvez mais emblemática a resistência das práticas patrimonialistas no sistema político brasileiro.

popular, sobretudo em contextos de pobreza e de falta de acesso a serviços públicos básicos e essenciais, por estes fatores serem cruciais na busca do empoderamento social e político da população (FRIEDMANN, 1992), sendo este, por sua vez, pré-condição de uma política democrática e inclusiva.

No debate teórico a distinção entre as duas abordagens, antagônicas nas suas origens, se torna cada vez mais difícil na medida em que o discurso da cidadania e da participação público entrou nas concepções gerenciais e mesmo estratégias de privatização e de parcerias público-privado são defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo. É neste contexto que a abordagem da gestão ou governança em rede vem se consolidando como um referencial analítico, baseado no novo paradigma da rede que permite uma análise das transformações do setor público no âmbito da emergente sociedade em rede (FREY, 2007).

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, vem ganhando força o tema de “governança” que pretende caracterizar as novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente relacionadas à necessidade de mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. De acordo com a concepção de governança pública, a melhoria da qualidade de vida não deve ser responsabilidade e nem prerrogativa exclusivas dos governos, mas sim tarefa compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da sociedade. A mobilização destes

atores e a criação de arranjos institucionais abertos e inclusivos são tarefas primordiais da governança pública ou interativa (FREY, 2007; KOOIMAN, 2002). E esta articulação e interação ampliada se torna, em tese, mais fácil com o apoio e a disseminação progressiva das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no setor público e na própria sociedade. Tais tecnologias seriam potenciais aliados para assegurar uma maior interatividade entre os atores locais e, finalmente, para transformar a gestão pública em benefício da transparência administrativa, da ampliação da participação pública e do fortalecimento da democracia local.

Não é nosso objetivo aqui aprofundar o debate sobre governança pública,³ mas vale ressaltar as expectativas, inerentes a essa abordagem, no que concerne ao papel crucial das redes sociais como elementos decisivos de transformação social.

O novo interesse pelo potencial das comunidades e redes sociais para o desenvolvimento e a gestão pública está relacionado, por um lado, ao desencantamento com a atuação do Estado e dos mercados na área social, com sua demonstrada incapacidade em contribuir decisivamente para a superação das desigualdades sociais e da pobreza em nossas sociedades e, por outro, às teorizações em torno da sociedade em rede, impulsionada pelas novas tecnologias da informação e comunicação (CASTELLS, 1999). O avanço da concepção da rede como forma de organização e ação social se deve tanto às expectativas referentes às redes digitais quanto às expectativas da possibilidade de uma convivência social harmoniosa e pacífica, baseada na

³ Veja a respeito, Frey (2007).

revitalização do agir coletivo e solidário e na confiança mútua entre os atores locais, como recurso importante e poderoso na transformação social. Trata-se, entretanto, de uma visão oposta ou pelo menos em conflito com o atual paradigma de uma sociedade competitiva orientada pela racionalidade econômico-instrumental.

No contexto brasileiro, sobretudo no meio rural, em que os novos processos e dinâmicas da sociedade em rede – mais nítidos e vigorosos nos países econômica e tecnologicamente mais desenvolvidos – convivem com padrões tradicionais da vida social e econômica e em que prevalecem fortes tendências de exclusão social e digital, o surgimento da sociedade em rede parece, entretanto, reforçar ainda mais a exclusão social, política e econômica, afrouxando os laços sociais no nível comunitário e colocando em risco a própria democracia (FREY, 2005: 184).

No caso do meio rural brasileiro, caracterizado por estruturas hierárquicas de dominação e de práticas patrimonialistas e clientelistas, por conflitos sociais e políticos graves em função dos profundos atritos existentes entre os grupos e classes sociais, bem como pelas dificuldades de articulação social em função das ainda fortes restrições espaciais, colocam-se algumas questões importantes: existem neste contexto possibilidades, por meio do fortalecimento das comunidades e redes sociais, de contribuir para a resolução de conflitos sociais, evitando o padrão habitual da cooptação dos pobres pela elite tradicional? Podem as redes sociais no campo tornar-se relevantes em um processo de contestação e transformação social, estimulando um processo de emancipação individual e coletivo? Existem formas e práticas de organizações rurais capazes de contribuir para

a superação das tendências de fragmentação e atomização que caracterizam as comunidades locais no campo? E como tais organizações podem efetivamente influenciar processos políticos de tomada de decisão que lhes dizem respeito? Isto é, podem as redes sociais assumir o papel de parceiros efetivos dos governos locais em processos de articulação política no campo?

Antes de tentarmos avançar na busca de respostas para essas perguntas, precisamos levar em consideração alguns desafios e ameaças que o homem do campo está enfrentando.

Sustentabilidade socioambiental no campo – desafios para políticas públicas

Não pretendo aprofundar-me nos problemas socioambientais no meio rural brasileiro em si, mas antes tentar ressaltar algumas características desses problemas, destacando sua relevância para a discussão sobre a perspectiva da governança pública no campo. Quatro aspectos me parecem cruciais termos em mente.

A primeira questão a ressaltar se refere ao papel ou à relevância da agricultura ou da “ruralidade”⁴ como elemento tanto ameaçador como provedor da sustentabilidade. Segundo nos informa o Relatório sobre

⁴ Campos e Krahl (2006: 91) enfatizam a necessidade de considerar como meio rural não apenas as atividades econômicas setoriais como vem se fazendo tradicionalmente. Referindo-se a uma citação de V. Bianchini, entendem sob o conceito de ruralidade “a produção territorializada de qualidade, a paisagem, a biodiversidade, a cultura e um certo modo de vida”, e dentro deste: “a atividade agrícola, a lógica familiar, a cultura comunitária e a identificação com os ciclos da natureza”.

o Desenvolvimento Mundial de 2008, cujo foco para o ano 2008 era a *Agricultura para o Desenvolvimento* (WORLD BANK, 2007), a agricultura

é o maior usuário de água, contribuindo para a escassez deste recurso. É um importante ator no esgotamento da água subterrânea, na poluição agroquímica, na exaustão do solo e na mudança climática global, sendo responsável por até 30% das emissões de gases de estufa (WORLD BANK, 2007: 4).

No entanto, como o mesmo relatório frisa, a agricultura não apenas contribui para os problemas ambientais, mas também contribui – melhor dizer, pode contribuir – de forma positiva para a melhoria das condições ambientais, sendo “o maior provedor de serviços ambientais, geralmente não reconhecidos e não remunerados, sequestrando o carbono, gerenciando bacias hidrográficas e preservando a biodiversidade” (WORLD BANK, 2007: 4). Existe, portanto, uma tensão muito grande, em termos ambientais, entre práticas ambientalmente nocivas à agricultura, muitas vezes ligadas à agroindústria, às grandes monoculturas e grandes propriedades rurais, e práticas mais sustentáveis que se preocupam com a manutenção da qualidade dos solos e do meio natural em si, revelando a importância de uma agricultura consciente da sua dimensão ecológica para a construção de uma sociedade sustentável.

Se partirmos de um conceito amplo de sustentabilidade que não restringe a sustentabilidade às suas dimensões econômica e ecológica, mas inclui suas dimensões sociais e políticas, os agricultores familiares, sobretudo os artesanais, ganham destaque como potenciais agentes do desenvolvimento sustentável no campo (FERREIRA, 2008). Por isso, também a política internacional de desenvolvimento acabou dirigindo cada vez mais suas

iniciativas no apoio aos pequenos produtores, substituindo as abordagens anteriores com seu foco no crescimento econômico (BUNTZEL, 2008).

Mesmo que a preocupação com a dimensão ecológica da sustentabilidade tenha impulsionado o debate geral sobre o desenvolvimento sustentável e ainda domine a questão nos países desenvolvidos, torna-se evidente, diante das suas desigualdades sociais extremadas, o segundo aspecto fundamental a ser considerado: a indispensável preponderância do combate à pobreza e da busca da melhoria das condições sociais nos países em desenvolvimento (BARKIN, 2003; MOREIRA, 2003; FREY, 2001). Com esta afirmação certamente não se pretende dar sustentação à argumentação de que a questão ambiental deve ser um assunto exclusivo das sociedades ricas, uma vez que são os países pobres e, dentro destes, os setores populacionais mais pobres e vulneráveis que mais sofrem ou sofrerão as consequências dos problemas ambientais globais, como revela de forma mais emblemática a questão das mudanças climáticas e suas consequências para a agricultura. Serão os países mais próximos do equador, com suas temperaturas já hoje mais extremas, com economias que dependem fortemente da agricultura, que mais serão afetados pelas esperadas condições climáticas extremadas: períodos prolongados de seca, tempestades e inundações. “Aqueles países que já hoje sofrem de escassez de alimentos são entre os mais vulneráveis frente às mudanças climáticas” (HARMELING, 2008: 420). Com isso, a segurança alimentar destes países está ameaçada. “A agricultura é o setor mais vulnerável às mudanças climáticas, e perdas de safras e de animais já estão impondo altos custos econômicos aos pobres, minando a segurança alimentar” (WORLD BANK, 2008).

Essa problemática tende a se agravar ainda mais na medida em que o preço da energia, sobretudo do petróleo, tende a aumentar no futuro em função da sua esperada escassez. Conforme nos informa Schoijet (2008: 65) os diferentes insumos e as atividades econômicas relacionadas com a produção agrícola, como a produção de fertilizantes, o transporte, a refrigeração etc., fazem com que a alimentação de um habitante dos países desenvolvidos e de alguns emergentes requeria, em média, uma tonelada e meia de petróleo por ano. E na medida em que os fertilizantes contribuem para o progressivo esgotamento da fertilidade dos solos, será necessária a aplicação de uma quantidade cada vez maior de fertilizantes e, por conseguinte, de mais energia, cada vez mais escassa e cara. É evidente, diante das previsões sobre as mudanças climáticas e da crescente escassez energética, que o atual modelo agroindustrial, baseado e dependente de sementes e fertilizantes produzidos por grandes empresas transnacionais, tende a se tornar cada vez mais insustentável, não apenas ambiental e socialmente, mas inclusive economicamente.

Por isso, trata-se, antes, de incluir as preocupações ambientais nas estratégias locais de desenvolvimento rural que devem buscar uma autonomia maior sobretudo do pequeno produtor (BUNTZEL, 2008).

Paralelamente à questão social, impõe-se a terceira questão: os desequilíbrios da economia agrícola que em países subdesenvolvidos, de acordo com Milton Santos, são resultado fundamentalmente “da introdução de uma agricultura comercial nas regiões de economia de subsistência” (SANTOS, 2007b: 139). O grande capital com sua lógica economicista e produtivista, em geral de origem internacional ou urbano-industrial, perturba e coloca

em questão os padrões e a autonomia das comunidades agrícolas, introduzindo a lógica do lucro e da racionalidade instrumental que acaba se sobrepondo às relações de solidariedade, as quais, pelo menos no contexto de uma agricultura de subsistência, costumaram garantir a coesão, a sobrevivência e a sustentabilidade de tais comunidades: “Os equilíbrios tradicionais foram rompidos e as parcelas de espaço, que viviam anteriormente de acordo com uma dinâmica própria, passaram desde então a participar de um sistema mais amplo cujo domínio escapa às sociedades locais” (SANTOS, 2007b: 140). Além disso, com a Revolução Verde, a “modernização” da produção agrícola e o discurso da necessidade de integração da agricultura nos países pobres aos mercados globais aumentaram significativamente a dependência destes países às modernas tecnologias agrícolas e aos mercados globais de insumos, sobretudo no que diz respeito a sementes, fertilizantes e equipamentos (BUNTZEL, 2008: 410; SANTOS 2007b: 191); uma dependência que vem se reforçando ainda mais com a disseminação dos organismos geneticamente modificados (OGM) na agricultura moderna. A “growthmania” (SANTOS 2007b: 141), todavia, não é sustentada apenas pelos agentes econômicos com seus interesses específicos relacionados ao aumento da produção e do lucro, mas se estende aos órgãos de Estado que, presos à ideologia dominante do crescimento a qualquer custo, acabam privilegiando a grande propriedade ao providenciar e conceder infraestrutura, créditos favoráveis e outros “recursos suplementares às zonas onde o capital se acumula mais rapidamente” (SANTOS 2007b: 141). A consequência é uma estrutura agrícola-rural caracterizada, de um lado, pela concentração do capital e da terra em poucas mãos e, de

outro, pelo aumento da pobreza e miséria no campo e dos fluxos migratórios do campo para as grandes cidades.

O espaço agrícola está, assim, marcado por desigualdades gritantes: num extremo, as explorações, muitas vezes dependentes do mercado mundial e apoiadas direta ou indiretamente nos capitais internacionais; noutro extremo, as pequenas explorações que funcionam na base do trabalho humano e de um capital variável fraco, obtido frequentemente por empréstimos usurários. Entre os dois, toda uma gama de explorações que combinam, de modos múltiplos, frações de capital e do trabalho” (SANTOS 2007b: 143).

Enquanto os investimentos públicos e, por conseguinte, os fluxos de mais-valia beneficiam, em regra geral, “a algumas firmas ou pessoas, que não são obrigatoriamente locais”, a sociedade local acaba ‘descapitalizada’, proporcionando um ‘esvaziamento’ político local (SANTOS, 2002: 253).

A realidade local no campo, portanto, está fortemente influenciada por interesses alheios ou distantes que se sobrepõem às necessidades locais. Daí impõe-se a quarta questão a ser considerada: a do domínio sobre as decisões políticas e da desigualdade na distribuição do acesso ao poder político, fortemente relacionada às condições econômicas desiguais. A instabilidade da organização do espaço com seus desequilíbrios e desajustes está relacionada com uma perda de autonomia local e uma crescente dependência de outras escalas superiores de decisão: “Descontínuo e instável, o espaço do Terceiro Mundo também é multipolarizado, ou seja, está sujeito a (e dividido entre) uma multidão de influências e polarizações provenientes de muitos níveis de tomada de decisão” (SANTOS 2007b: 171).

Como o poder público respondeu a esta complexificação das estruturas produtivas e sociopolíticas do campo? Basicamente com uma complementação das estruturas institucionais e de decisão política e das políticas agrícolas, tradicionalmente direcionadas para o “circuito superior ou moderno” (SANTOS, 2007b: 172), mediante novos arranjos institucionais e políticas agrícolas – paralelas – que tentaram atender às necessidades específicas desses setores mais vulneráveis. Exemplos disso são as Secretarias de Agricultura Familiar, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou, respectivamente, as políticas de agricultura familiar e de reforma agrária. A criação de estruturas e práticas paralelas para esses setores mais marginalizados permitiu, desta maneira, atender pelo menos parcialmente a estas demandas crescentes, sem entretanto requerer o questionamento dos fundamentos do modelo agrícola produtivista, baseado nas grandes propriedades e na monocultura e orientado à exportação, que continua a dominar e orientar a política agrícola do Brasil, tanto econômica quanto ideologicamente. Esta ideologia predominante garante a contenção de possíveis críticas por parte dos interesses organizados acerca da agricultura “moderna” inserida em mercados globais liberalizados, sobretudo na medida em que inclusive as políticas direcionadas às pequenas propriedades estão sob a influência desse suposto ideal dos princípios da Revolução Verde.

Nesse sentido, por exemplo, o projeto Agroindústrias da Secretaria da Agricultura Familiar visa “a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção” (MDA-SAF, 2009). Ou seja, também no caso do Brasil convém a constatação de Buntzel (2008: 410) de que, “apesar de todas as novas

concepções, a política rural é ainda fundamentalmente moldada pelo Consenso de Washington”, apostando na liberação e desregulação como objetivos principais.

Mesmo assim, progressos podem ser verificados em relação à ampliação da participação social nas políticas direcionadas para o meio rural, por exemplo por meio da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural. Todavia, no campo, a participação popular se mostra sobremaneira delicada, uma vez que, além do problema da habitual elitização da política, a participação dos camponeses está dificultada pela própria distância espacial entre as unidades produtivas e as cidades onde as decisões que lhes afetam vêm sendo tomadas (ABRAMOVAY, 2001). Ainda que houvesse uma multiplicação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural – em 2001 tais conselhos existiram em um quinto dos municípios brasileiros – a sua efetividade como instrumento de elaboração de políticas públicas ou de controle social dos órgãos públicos relacionados à agricultura pode ser contestada, uma vez que os próprios conselheiros são frequentemente “mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos” (ABRAMOVAY, 2001: 121). Entretanto, o simples fato de que novos atores acabam entrando na política do desenvolvimento local, encontrando um canal institucionalizado para inserir suas preocupações na agenda política, já representa um avanço significativo no processo de democratização do meio rural. Porém, conforme frisa Abramovay (2001: 122), “o problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam

o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados”. Antes de tudo, eles dificilmente atuam no sentido de buscar os potenciais de desenvolvimento e não passam de “um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais – com a supervisão (e isso, por si só, num país como o Brasil já não é pouco) de representantes da sociedade civil local” (IDEM).

O problema da falta de participação efetiva não se refere apenas ao próprio nível local, mas se estende aos níveis nacional e internacional, ou seja, às escalas onde grande parte das decisões está sendo tomada, decisões estas que, no atual contexto de uma economia agrícola liberalizada e globalizada,⁵ acabam determinando muito mais as condições econômicas, sociais e políticas nas localidades rurais do que as decisões locais de competência dos Conselhos de Desenvolvimento Rural. A presença dos anseios desses setores agrícolas mais frágeis e vulneráveis nas práticas de governança em escalas superiores ou globais se dá, seja nas diversas rodadas sobre o livre comércio no âmbito da OMC, seja nas negociações sobre as mudanças climáticas no âmbito da ONU, quando muito, por meio do princípio da “coordenação negativa” (SCHARPF, 1992: 2), ou seja, por meio da eventual consideração de seus interesses nas negociações das quais eles pessoalmente estão excluídos.

No entanto, a não consideração desses anseios se torna cada vez menos viável e aceitável, sobretudo, diante de

⁵ Apesar do discurso predominante dos livres mercados, não podemos perder de vista que as regras existentes nos mercados globais são de fato ditadas pelos países centrais, sendo as políticas agrícolas destes países fortemente subsidiadas, colocando em xeque a competitividade dos países mais pobres e o próprio discurso dos livres mercados (ver a respeito, por exemplo, BUNTZEL, 2008).

uma mídia mais vigilante e de movimentos sociais, com destaque no Brasil para o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que atuam não apenas em nível local, mas que buscam novas articulações em rede nos níveis nacional e internacional, aumentando desta maneira sua capacidade de influenciar a agenda pública – local e global –, além de questionar a exclusividade das formas tradicionais e formalmente institucionalizadas de participação política, questionando inclusive o princípio da legalidade em função de seu caráter muitas vezes excludente (MESZAROS, 2007). Até mesmo o governo brasileiro, como aponta Meszaros, acabou assumindo, com o governo Lula no poder, uma posição aberta a formas mais informais de negociação buscando incluir tais movimentos e contornar o caráter excludente de muitos arranjos institucionais formalmente estabelecidos.

Enquanto a participação institucionalizada via Conselhos de Desenvolvimento Rural parece pouco efetiva, carecendo inclusive de legitimidade de representatividade democrática, novas práticas de mobilização social e de ação direta, pouco ortodoxas e contestadoras das estruturas existentes de poder, tornam-se uma realidade empírica que representa riscos, mas também potencialidades para possíveis transformações sociais e políticas no campo e novas abordagens político-administrativas de lidar com tais processos.

Considerações finais – em direção a uma governança pública em prol da sustentabilidade do campo?

Neste trabalho tentei apontar algumas questões que me parecem importantes para pensar estratégias político-administrativas para um desenvolvimento rural

mais sustentável. Inicialmente, é importante ressaltar que do ponto de vista político trata-se, no caso das políticas direcionadas a problemas do campo, tipicamente de uma problemática marcada por um alto grau de complexidade, envolvendo vários níveis escalares de atuação político-administrativa, uma grande diversidade de atores com interesses divergentes, às vezes opostos, incertezas científicas e vulnerabilidades sociais. Todos estes fatores, de acordo com a literatura sobre governança, apontam para a necessidade de uma prática em consonância com os princípios norteadores da governança pública, isto é, a valorização de relações horizontalizadas e informais, a abertura das políticas públicas para os diversos *stakeholders* afetados pelas políticas em questão, sobretudo para os setores sociais mais frágeis e menos organizados, a formação de redes de atores, buscando consensos, e uma maior interatividade como princípio de fundo desta abordagem (FREY, 2007).

Entretanto, foram apontados vários aspectos que parecem dificultar tais articulações em redes. De um lado, aspectos relacionados às grandes desigualdades, às fragmentações e aos conflitos que caracterizam a vida social, econômica e política no meio rural. Os graves atritos e divergências de interesses e até as diferentes “visões de mundo” dificultam tais articulações e buscas por soluções consensuais, capazes de atender à grande heterogeneidade social da vida rural. As concepções consensualistas da boa governança, conforme propagada pelas agências internacionais como o Banco Mundial, mostram-se irrealistas em contextos de grandes desigualdades sociais e políticas. O consenso não raramente vem sendo imposto unilateralmente pelos atores mais poderosos em detrimento e excluindo os setores sociais mais vulneráveis (FREY, 2008).

Sob a influência de uma cultura ainda patrimonialista, arraigada nos municípios rurais, e com a predominância de relações de caráter clientelista ou de confronto aberto, possibilidades de uma integração desses atores por meio de arranjos de governança interativa parecem muito improváveis e distantes. Relações de confiança são em geral vistas como condição básica para a emergência de relações de governança pública mais horizontalizadas. O desequilíbrio nas relações de poder é indubitavelmente o maior impedimento no caminho de uma governança pública em prol da sustentabilidade no campo.

No entanto, a diversificação dos atores e instituições envolvidos nas lutas por modelos mais sustentáveis de desenvolvimento rural – incluindo os movimentos sociais e ambientais, organizações não governamentais, instituições científicas e de pesquisa, órgãos públicos ambientais e de reordenamento territorial, as igrejas e sindicatos etc. – não apenas acarreta um potencial importante para novas reflexões sobre possíveis modelos alternativos de desenvolvimento rural, mas também se trata de experimentos sociais inovadores de articulações em rede que fazem emergir novas práticas sociopolíticas capazes de questionar as práticas excludentes habituais que ainda caracterizam os conflitos sociais no campo. Com a tendência à internacionalização desses conflitos e à globalização das buscas por soluções, inclusive com forte presença das forças progressistas dos movimentos sociais e das associações dos pequenos produtores rurais, surgem também novas potencialidades para o processo democrático local, conforme ressalta Milton Santos: “Por enquanto, o Lugar – não importa sua dimensão – é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil, mas é possível pensar em

elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas” (SANTOS, 2002: 259).

A tais movimentos populares e sociais estão relacionadas as expectativas ou desejos de Milton Santos referentes às possibilidades da “construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que se anteponha à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização” (2002: 259). Não obstante, certamente também são imprescindíveis governos locais dispostos a abrir espaços de articulação e negociação, visando à efetivação da cidadania através de novas práticas de governança pública. Futuras pesquisas precisam demonstrar se o caminho trilhado por muitos governos locais nas cidades poderá ser seguido pelos governos dos municípios rurais.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, 2001.
- BARKIN, D. El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad. In: H. Alimonda (ed.). *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopia*. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- BUNTZEL, R. After the crisis. *Development and Cooperation*, v. 35, n. 11, 2008.
- CAMPOS, N. ; KRAHL, M. F. L. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: M. Steinberger (org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Coleção Pensamento Crítico v. 48, São Paulo: Paz e Terra, 1983.

- _____. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DOWBOR, L. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. edição, Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FERREIRA, D. A. de O. Espaço agrário e gestão ambiental. A trajetória da agricultura familiar. In: C. E. V. Hissa (org.). *Saberes ambientais. Desafios para o conhecimento disciplinar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FREY, K. Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <http://www.bpsr.org.br/english/revista/natural.htm> (acesso: 15/08/2009).
- FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC-eletrônica - Revista de Administração Pública*, v.1, n.1, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf (acesso: 25/01/2008).
- FREY, K. ICT-enforced community networks for sustainable development and social inclusion. In: L. Albrechts & S. J. Mandelbaum (eds.). *The network society. A new context for planning*. London / New York: Routledge, 2005.
- FREY, K. Capital social, comunidade e democracia. Ensaio bibliográfico. *Política & Sociedade*, v. 1, n. 2, 2003.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias do desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, v. 4, n. 9, 2001.
- FRIEDMANN, J. *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Pub., 1992.
- HARMELING, S.. The meek shall inherit the worst. *Development and Cooperation*, v. 35, n. 11, 2008.
- KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: J. R. Grote & B. Gbikpi (eds.). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske+Budrich, 2002.
- MDA/SAF. Programa Agroindústrias. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretária da Agricultura Familiar, 2009. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas//agroindustrias> (acesso: 25/06/2009).

Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo?

- MESZAROS, G. The MST and the rule of law in Brazil, *Law, Social Justice and Global Development Journal (LGD)*, 2007. Disponível em: http://go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2007_1/meszaros (acesso: 15/05/2009).
- MOREIRA, R. J. Questão agrária e sustentabilidade. In: H. Alimonda (ed.). *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopia*. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009a.
- PUTNAM, R. D. *Bowling alone. The collapse and revival of American Society*. New York: Simon & Schuster, 2009b.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. Coleção Milton Santos, v. 8. São Paulo: Editora da USP, 2007a.
- SANTOS, M. *Economia espacial: Críticas e alternativas*. Coleção Milton Santos, v. 3. São Paulo: Editora da USP, 2007b.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e Emoção*. Coleção Milton Santos, v. 1. São Paulo: Editora da USP, 2002.
- SCHARPF, F. W. Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (eds.). *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 1992.
- WORLD BANK. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Agricultura para o Desenvolvimento*. Washington : Banco Mundial, 2007.

FREY, Klaus. Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo? *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2010, vol. 18, n. 2, p. 261-287, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo?*). Este artigo discute brevemente as transformações empíricas sofridas nas últimas décadas pelo Estado, condicionando e limitando as possibilidades de gestão de políticas públicas e o exercício da cidadania. Aborda a discussão teórica sobre a gestão e governança pública bem

como a emergência e importância das redes de políticas públicas no atual contexto sociopolítico, destacando algumas particularidades que podem ser observadas no meio rural. São levantados alguns desafios específicos que se colocam às políticas públicas sob o ponto de vista da busca da sustentabilidade socioambiental no meio rural. No final, o artigo aborda algumas potencialidades e limites para uma prática de governança em rede no campo.

Palavras-chave: governança em rede, políticas públicas, participação, meio rural, sustentabilidade.

Abstract: (*Public governance and social and environmental sustainability in rural areas?*). This article the theoretical discussion on public management and governance, as well as the emergence and importance of public policy networks in the current sociopolitical context, pointing out some characteristic traits concerning rural areas. Some characteristic challenges for public policies are stressed from the point of view of sustainable socio-environmental development in the countryside. Concluding, the article addresses critically some potentialities and limits of governance through networks in the rural context.

Key words: network governance, public policies, participation, rural area, sustainability.