

OS EFEITOS DA POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ou o que resta das políticas públicas em tempos de desmonte do desenvolvimento territorial

Marcos Alexandre Pimentel da Silva¹

Resumo

Este trabalho pretende analisar os efeitos recentes do desmonte da política pública de desenvolvimento territorial na dinâmica de organização dos Codeters no estado do Pará, destacando a experiência do Sudeste Paraense (SE paraense) e do Sul do Pará/Alto Xingu. Para isso, discute de forma sumária os elementos que definem o processo de desmonte, aproveitando o ensejo para discutir os efeitos na geografia dos territórios da cidadania do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu. Em seguida, caracteriza os elementos que tendem a definir o quadro regional do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu, de modo a destacar os efeitos da recente valorização de *commodities* agrícolas, minerais e pecuárias no estado. Por fim, analisa os efeitos desses dois processos na dinâmica de organização política dos colegiados de desenvolvimento territorial do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu, apontando o que se seguiu nesses espaços após o golpe político de 2016 e quais seus desafios.

Palavras-chave: Desmonte, Políticas Públicas, Territórios da Cidadania.

Introdução

Recentemente Oliveira, Watanabe, Macedo, Guaraná e Oliveira (2016) advertiram que a política de desenvolvimento territorial foi implantada inicialmente como modelo de gestão de políticas públicas, um “modo de fazer políticas públicas”, que dependia de uma rede articulada de ministérios responsável, entre outras coisas, pela ampliação orçamentária dessa política. No campo específico do Programa Territórios da Cidadania (PTC), esse modelo de gestão pressupunha ainda a ação de grupos sociais, entidades representativas, sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e movimentos sociais organizados a partir de uma base territorial compartilhada e com poder de discutir, priorizar e definir políticas públicas para os seus territórios, organizados na forma de colegiados de desenvolvimento territorial (Codeter). Todavia, a rede articulada de ministérios foi “desmontada” após a deflagração do golpe político de 2016 e da consequente extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Além disso, os colegiados, por sua vez, foram lançados novamente a um contexto de incerteza quanto à permanência das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

¹ Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), ufpageo@gmail.com

Nesse sentido, este trabalho pretende analisar os efeitos recentes do desmonte da política pública de desenvolvimento territorial na dinâmica de organização dos codeters no estado do Pará, destacando a experiência do Sudeste Paraense (SE paraense) e do Sul do Pará/Alto Xingu.

Para isso, na primeira parte deste artigo apresentamos de forma sumária os elementos que definem o desmonte da política de desenvolvimento territorial, aproveitando o ensejo para discutir os efeitos na geografia dos territórios da cidadania do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu. Em seguida, direcionamos nosso esforço para caracterizar os elementos que tendem a definir o quadro regional do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu, de modo a destacar os efeitos da recente valorização de *commodities* agrícolas, minerais e pecuárias no estado. Por fim, discutimos os efeitos desses dois processos na dinâmica de organização política dos colegiados, apontando o que se seguiu nesses espaços após o golpe político de 2016 e quais seus desafios.

Os efeitos do golpe político na política pública

Não sem razão o subtítulo que nomeia esta seção se refere ao trabalho de Romano (2009), “Política nas políticas”, pois se trata de analisar os efeitos do golpe político de 2016 no campo específico das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, retomamos o trabalho de Romano (2009) por se constituir em uma referência que nos permite entender que a alocação de recursos públicos por meio de políticas públicas ocorre em meio a conflitos, e isto confere uma relativa autonomia a esse tipo de conflito. Além disso, resulta daí a configuração de um campo *bourdieusiano* no qual não apenas as estratégias, as capacidades e o poder de negociação dos atores são desiguais e dissimétricas, mas também as suas territorialidades, entendendo o conceito de territorialidade no sentido que lhe dá Robert D. Sack, isto é, como o poder de “(...) afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, através da delimitação e da afirmação do controle sobre uma área geográfica” (SACK, 1989, p.19).

Um outro debate teórico importante e que complementa e desenvolve a ideia anteriormente exposta, corresponde ao processo de formação das identidades sociais em meio ao conflito pelas políticas públicas, pois nesse processo é fundamental destacar a importância das demandas sociais no sentido proposto por Laclau (2013).

Desse modo, uma demanda pode se originar de um pedido ou de uma reivindicação feita aos canais institucionais formais, ao poder público, as quais podem ser atendidas imediatamente, mas, quando não o são, transformam-se em uma demanda e, a depender do acúmulo de demandas insatisfeitas, isto leva à formação de *relações de equivalência* entre elas, de modo que a uma demanda particular pode adquirir o poder de representar universalmente as demais e de fazer com que as identidades sociais se construam entorno dela (LACLAU, 2013).

No caso em questão, o que percebemos foi o fato de que as políticas de desenvolvimento territorial, conquanto consideremos o exemplo do PTC, historicamente encontraram grandes obstáculos para se constituírem em verdadeiras demandas que fossem capazes de articular um processo de construção identitária, sobretudo no que se refere à agricultura familiar, embora não descartamos aqui a importância e o seu potencial de mobilização nos territórios.

Os efeitos do golpe político na política pública de desenvolvimento territorial

Numa rápida retrospectiva, é possível observar que o PTC para o ano de 2013 havia trazido mudanças consideráveis, entre as quais destacamos as seguintes: i) o estímulo à criação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets), em parceria com Instituições Federais de Ensino (IEs), como uma nova estratégia para o assessoramento, acompanhamento e monitoramento dos sindicatos, cooperativas, associações, movimentos sociais, órgãos do poder público e demais entidades representativas da sociedade civil organizada nas instâncias colegiadas dos territórios da cidadania; e ii) a continuidade da política de criação de novos territórios (como os territórios rurais do Nordeste I e do Salgado no estado do Pará, ambos criados no contexto de maior inserção das universidades federais no debate das políticas públicas de desenvolvimento territorial).

Todavia, após mais de dois anos decorridos desde o seu retorno, o PTC em conjunto com a presença das universidades e institutos federais, através dos Nedets, passou a ser progressiva e aceleradamente erodido a partir de 2016, instalando-se no cenário brasileiro um processo mais amplo de desmonte da política de desenvolvimento territorial, sobretudo no que diz respeito à rede de instituições e à estrutura administrativa que forneciam a base dessa política (ver quadro 1).

Quadro 1: O desmonte institucional da política de desenvolvimento territorial a partir de 2016.

Período	Instrumentos jurídico-políticos, atos do governo e projetos recentes	Definição/características
12 de maio de 2016	Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016.	Extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da medida provisória 726 e a consequente transferência de suas competências para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
13 de maio de 2016	Portaria n.º 186, de 13 de maio de 2016.	Revogou as propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) por entidades que operam com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.
27 de maio de 2016	Decreto n.º 8.760, de 27 de maio de 2016.	Transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência.
31 de maio de 2016	Atos do governo.	Cancelou a transferência de R\$ 170 milhões, que deveriam ser operados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), paralisando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
06 de junho de 2016	Processo n.º 55000.00001380/2016-67.	Revogou a chamada pública n.º 02/2016, destinada à seleção de entidades para prestação de ATER para qualificação da gestão, apoio ao fortalecimento e à inserção de organizações econômicas da agricultura familiar nos mercados institucionais, públicos e privados, deixando de atender 930 cooperativas e associações de serviços de assistência técnica rural.
07 de junho de 2016	Nota técnica de defesa da permanência da secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário junto à Casa Civil e Ministério do Planejamento.	Cedeu o espaço físico da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário ao ministro do Desenvolvimento Social.

09 de junho de 2016	Portaria de 9 de junho de 2016.	Exonerou diversos funcionários que integravam o MDA, destacando-se a exoneração de Diretor do Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial da Casa Civil da Presidência da República.
10 de junho de 2016	Portarias de 10 de junho de 2016.	Exonerou da SECADI-MEC a Coordenação-Geral de Educação para as Relações Étnico-Raciais da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; e a Coordenação-Geral de Políticas Pedagógicas para a Juventude da Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude, afetando diretamente as políticas voltadas para a Educação do Campo.
15 de junho de 2016	Decreto 8.786, de 15 de junho de 2016.	Subordinou a estrutura e todos os cargos do extinto MDA à Casa Civil, criando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.
21 de junho de 2016	Decretos de 21 de junho de 2016	Exonerou Presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e Diretora-Executiva Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER.
21 de junho de 2016	Portarias do dia 21 de junho de 2016	Exonerou mais membros da equipe da SDT e os delegados da DFDA.
–	Projetos.	Proposta de revisão do parecer da Advocacia-Geral da União de 2010 e proposta de liberação de venda de terras a estrangeiros (100%).

Org.: Marcos Alexandre Pimentel da Silva, 2016.

Considerando o quadro 1, e relacionando-o ao que Secchi (2014) define como “ciclo da política pública”, percebemos que, embora não se possa atribuir ao Estado, principalmente aos governos, a condição de serem os sujeitos exclusivos da política pública, como se fossem os únicos *policy makers*; a ausência de ministérios, secretarias, bem como de atores institucionais envolvidos na concepção e elaboração das estratégias de desenvolvimento territorial atuaram em conjunto como um obstáculo político e epistemológico para viabilizar a

construção de agendas, instrumentos, medidas, ações e projetos que visem a redução das desigualdades regionais entre o campo e a cidade, assim como ao combate à pobreza rural. Colocou-se então do desafio de como pensar as políticas públicas, em geral, e as de desenvolvimento territorial, especificamente, no contexto pós-golpe político e de visível desmonte das estruturas institucionais do Estado capazes de viabilizar as demandas dos territórios.

O desmonte da política de desenvolvimento territorial no SE paraense e no Sul do Pará/Alto Xingu

Paralelo ao desmonte em curso no Brasil, observa-se ainda um conjunto de iniciativas que vão ao encontro desse processo:

- (a) Medidas que propõe alterações na legislação referente à terra, a exemplo da redefinição da demarcação de terras indígenas e de povos e comunidades tradicionais;
- (b) Ampliação do tamanho da área passível de regularização fundiária na Amazônia (beneficiando médios e grandes fazendeiros que adquiriram terras ilicitamente);
- (c) Proposição de um novo código de mineração que prevê a exploração em Unidades de Conservação;
- (d) Novos critérios que flexibilizam a aquisição de terras por estrangeiros e, por fim, de uma medida provisória (MP 759/2016) que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal – que em tese agilizará a concessão de títulos de domínio para os assentados, os quais poderão obter o título definitivo de seus lotes por meio de pagamento.

A título de registro no que se refere a este último elemento, de acordo com a planilha dos preços referenciais para fins de titulação da terra no Pará, observamos a seguinte variação do valor da terra nua por hectare nas mesorregiões paraenses:

- (i) Nordeste Paraense, entre R\$ 302,00 e R\$446,00.
- (ii) Baixo Amazonas, entre R\$487,00 e R\$677,00.
- (iii) Marajó e Metropolitana de Belém R\$446,00.

- (iv) Sudoeste Paraense, entre R\$672,00.
- (v) Sudeste Paraense R\$446,00 e R\$1.303.

Vale lembrar que no estado do Pará existe uma ampliação acelerada dos projetos de exploração de dendê, soja, pecuária e mineração, que cobiçam exatamente as áreas dos povos e comunidades tradicionais.

Apontamos essas medidas porque elas também fazem parte do processo de desmonte do desenvolvimento territorial, pois além de tornarem mais complexo o quadro regional dos territórios da cidadania do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu, implicam numa verdadeira flexibilização de instrumentos jurídicos capazes de permitir uma retomada da mercantilização da terra e da reforma agrária ao invés de fortalecerem a agricultura familiar camponesa, o que por si só já definem os desafios colocados aos colegiados de desenvolvimento territorial na atualidade. Com efeito, trata-se de um contexto que tende à fragilizar os efeitos das políticas de fortalecimento da agricultura familiar para essa região, pois contém medidas que em conjunto comprometem a permanência dessa categoria no campo, ao representarem uma ação mais incisiva do agronegócio no sentido de pressionar pela compra de terras ou para controlar o acesso aos recursos naturais.

Considerações finais

Se a partir de 2003 iniciamos um processo profundo de mudanças no campo, principalmente no que se referia à redução das desigualdades regionais entre o campo e a cidade, assim como quanto ao combate à pobreza rural; o golpe político de 2016 e o que se seguiu a ele passou a significar no mínimo a colocação de três impactos básicos e a emergência de um poderoso conceito obstáculo à organização política da agricultura familiar e camponesa.

Em primeiro lugar, como vimos, o desmonte da política de desenvolvimento territorial por meio da extinção de partes da rede interministerial que atuava como suporte para as políticas. Diante disso, um de seus efeitos imediatos foi o fato de que desde o final de 2016 não houve mais a pactuação de agendas voltadas aos territórios da cidadania e nem a retomada da abordagem territorial. Seguiu-se apenas a publicação de editais pontuais para demandas do campo, fragmentados e desarticulados de um modelo de gestão de políticas públicas.

Em segundo lugar, e como consequência do efeito anterior, houve um retorno sensível ao estado de desmobilização social generalizada nos territórios da cidadania e colocou-se mesmo a possibilidade de abandono da política de desenvolvimento territorial em função da não execução de projetos aprovados, da falta de suporte aos colegiados de desenvolvimento territorial – sentidos com maior intensidade nos colegiados com problemas de governança; e, principalmente, da ausência de uma agenda institucional que atuasse como norte para os atores sociais baseados nos territórios da cidadania.

Em terceiro lugar, diante desse quadro, houve a proliferação de estratégias diversas nos colegiados voltadas ao atendimento de suas demandas históricas, as quais podem ir desde o espectro mais politizado da questão agrária, a exemplo das estratégias que visam ao fortalecimento de outras formas colegiadas de organização, tais como os conselhos municipais de desenvolvimento rural;² até mesmo estratégias mais à direita desse espectro, a exemplo de ações conservadoras e municipalistas, baseadas no retorno às articulações com elites políticas locais para o atendimento de demandas locais no campo.

Por fim, lembremos que em meio a esse processo, atualmente tem se colocado um poderoso conceito obstáculo à agricultura familiar e camponesa, e mesmo aos movimentos sociais no campo, qual seja, o *boom* das *commodities* agrícolas e minerais, que tem se traduzido em políticas de estímulo e financiamento direto às grandes empresas agropecuárias “nacionais” ligadas ao setor de exportação de carnes, grãos e óleos visando constituí-las como multinacionais brasileiras no mercado internacional (por meio de grandes financiamentos como os do BNDES).

² Essas considerações foram obtidas durante a execução do projeto de extensão “Políticas Públicas em tempos de desmonte do desenvolvimento Territorial: a construção de uma agenda integrada e de estratégias para o fortalecimento das organizações sociais integrantes dos territórios da cidadania do SE paraense e do sul do Pará/Alto Xingu (de 2016 a 2017), principalmente quanto à realização de atividades de mobilização junto às organizações da sociedade civil, sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas de assistência técnica, entre outros integrantes de desenvolvimento territorial do SE paraense e do Sul do Pará/Alto Xingu.

Referências Bibliográficas

LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

OLIVEIRA, A. U. de. A mundialização da agricultura brasileira. In: OLIVEIRA, A. U. de et. alii. **Território em Conflito, Terra e Poder**. Goiânia: Kelps, 2014, p.17-104.

OLIVEIRA, H., WATANABE, C., MACEDO, S., GUARANÁ, E., OLIVEIRA, J. Política territorial e objetivos de desenvolvimento sustentável: sem democracia não há desenvolvimento sustentável, nem esperança para os territórios rurais no Brasil. Disponível no site: <http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-29-politica-territorial-e-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-sem-democracia-nao-ha-desenvolvimento-sustentavel-nem-esperanca-para-os-territorios-rurais-do-brasil/> , Acessado em: 06/07/2016.

PIRAUX, M.; ASSIS, W. S. de; RODRIGUES, V. da C.; SILVA, N. N. M.; ALVES, J. W.. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. In: **NOVOS CADERNOS NAEA**. v. 16, n. 1, jun: 2013, p.101-124.

SACK, R. D. **Human Territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

SECHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2014.

STEINBERGER, M. et al. **Território, Estados e políticas pública espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.