

Governança multi-nível no desenvolvimento rural: Intermunicipalidade e Territórios

Eric Sabourin¹

Recebido em 22 de março de 2016
Aprovado em 10 de janeiro de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v11i2.28706

RESUMO

O artigo trata da aplicação do enfoque da governança multi-nível ao desenvolvimento rural no Brasil. A primeira parte faz uma revisão da teoria da governança multi-nível e das suas evoluções. A segunda apresenta os dispositivos de governança multi-nível intermunicipais no Brasil: os consórcios e os territórios. Os consórcios intermunicipais de desenvolvimento foram criados para financiar infraestruturas sociais setoriais (saúde, saneamento, educação) antes de ser reconhecidos pela constituição federal. As políticas de desenvolvimento territorial são mais recentes; começaram a ser discutidas no fim dos anos 1990 e aplicadas nos anos 2000. A terceira parte tira alguns ensinamentos de um estado de caso no Norte do Estado do Mato Grosso onde os dois dispositivos foram aplicados na mesma região para o apoio a agricultura familiar. Analisa os avanços e as dificuldades dessas políticas em termos e coordenação entre atores e níveis e governos.

Palavras-chave: governança multi-nível, intermunicipalidade, desenvolvimento rural territorial, ação pública, participação.

ABSTRACT

The article deals with the application of multi-level governance approach to rural development in Brazil. The first part reviews the multi-level governance theory and its developments. The second presents the inter-municipality multi-level governance devices in Brazil: the consortia and territories. The development consortia were created to finance social infrastructure sector (health, sanitation, education) before being recognized by the federal constitution. The territorial development policies are more recent; they began to be discussed in the late 1990s and implemented in the 2000s. The third part takes some lessons from a study case in the north of Mato Grosso State in which the two devices were applied in the same region to support family farming. It analyzes the advances and difficulties of these policies in terms of coordination among actors and governments levels.

Keywords: multi-level governance, inter-municipality, territorial rural development, public action, participation.

¹ Universidade de Brasília. E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

1. Introdução

A noção de Governança Multi-Nível (GMN) nasceu no marco da análise das políticas regionais na União Europeia. Ganhou interesse por conta da dimensão de políticas supranacionais associada a processos de descentralização e a programas de apoio ao desenvolvimento nas novas regiões europeias em particular a partir dos fundos estruturais (Marks, 1993, Bache e Flinder, 2004). Segundo Georges (2004) a GMN pode ser vista como *“um processo de tomada de decisão complexo e com várias camadas que se desenvolve debaixo do Estado bem como sobre ele”*. A partir desse enfoque a GMN foi promovida como teoria para dar conta da complexidade das políticas públicas na Europa onde foi objeto de amplos debates na literatura da ciência política. Por extensão, o conceito de GMN foi também mobilizado fora do contexto europeu e até em sentidos sensivelmente diferentes como a governança num mundo multi-nível (Armitage, 2007).

Tratando-se do desenvolvimento rural no Brasil a transferência direta do enfoque de GMN adotado na Europa não se adapta exatamente à realidade do país, mesmo se existem fenômenos comparáveis. País continente de constituição federal, o Brasil não está sendo sometido ao peso de políticas supranacionais ou de uma integração regional comparável ao da EU. Portanto, quando se fala de GMN no Brasil se faz referencia as novas modalidades de ação pública associadas aos processos de territorialização, descentralização e desconcentração do estado em matéria de desenvolvimento (Duran, 1999). E precisamente nesse sentido e, geralmente, a partir da experiência dos consórcios públicos intermunicipais (Melo e Lagos-Peñas, 2012; Losada e Ribeiro, 2013) ou dos territórios rurais ou da Cidadania (OCDE, 2013) que as autoridades brasileiras têm participado de debates e reflexões internacionais rotuladas no campo da GMN (Losada, 2015).

Nesse artigo tentarei contribuir para uma reflexão não tanto a partir da aplicação da noção de governança multi-nível ao desenvolvimento rural, mas sobre os problemas operacionais e analíticos que coloca a introdução de novas escalas de governança da ação pública territorializada no Brasil (Dubois, 2009). Para discutir a problemática brasileira, estarei remobilizando certos elementos e autores da GMN na Europa, na medida do possível e da sua pertinência.

O texto se divide em três partes. A primeira apresenta uma breve revisão da literatura sobre a governança multi-nível. A segunda faz uma apresentação dos principais instrumentos de política pública do Brasil que correspondem a essa problemática. A terceira parte discute a

sua aplicação ao desenvolvimento rural brasileiro a partir de um estudo de caso no Estado do Mato Grosso. Trata das interações a raiz da aplicação na mesma região do Portal da Amazônia, do Programa dos territórios rurais do MDA e do Programa MT Regional do Governo do Estado do Mato Grosso (MT), baseado nos consórcios intermunicipais de desenvolvimento. Os resultados provem de dois projetos de pesquisa o projeto FP7 Diálogos e do projeto CNPq-Cirad-UnB Renovação da Ação Pública Territorial.

O acompanhamento dessas duas experiências examinou quatro modalidades de coordenação entre atores multi-níveis: i) o peso das normas da constituição federal ii) o papel dos atores coletivos e dos líderes no processo de delegação de poder e de responsabilidade, em particular o papel dos mediadores multi-posicionados; iii) a aprendizagem institucional ao longo do tempo; iv) o funcionamento efetivo dos espaços formais de participação. A metodologia está baseada em análise de projetos coletivos, entrevistas qualitativas, observação participante em reuniões e debates nos dos tipos de dispositivos no território do Portal da Amazônia (MT).

2. O enfoque da governança multi-nível: evolução e críticas

A partir das propostas iniciais de Marks e Hooghe ou de Bache e Flinders, a noção de governança multi-nível (GMN) tem sido logo utilizada em três sentidos obviamente próximos, mas que me parecem sensivelmente diferentes.

- A GMN (MLG em inglês) na Europa continua sendo usada como uma teoria para explicar o processo particular das interações entre políticas europeias e nacionais aplicadas nas regiões da UE.

- Fala-se cada vez mais da governança dos recursos num mundo multi-níveis ou globalizado em particular no caso dos recursos comuns fronteiraços ou de natureza plurinacional (água, mar, floresta). Essa tendência apareceu em particular na comunidade científica discípula de Elinor Ostrom (Armitage, 2007).

- Em terceiro lugar, - a definição da governança, sendo precisamente associada à pluralidade dos atores, das escalas e dos poderes - o termo governança multi-nível chega a ser um pleonasma. Assim, naturalmente foi adotado para tratar da governança local ou territorial propriamente dita, associada a processos de descentralização ou de desconcentração do

Estado que levam a multiplicação dos atores, ao policentrismo e a fragmentação dos poderes. É o caso no Brasil.

2.1. A construção do conceito de GMN na União Europeia

A noção de governança multi-nível na ciência política está associada ao reconhecimento do multicentrismo político e da fragmentação do poder entre diversos agentes estatais e não estatais, operando em diversas escalas geográficas (Marks, 1996, Hooghe & Marks, 1997). Segundo esses autores, na União Europeia (EU), a chave do *policy making* passaria mais pela coordenação entre agentes autônomos que pelo *command and control* por um poder público central.

Uma característica dessa fragmentação e pluralidade de centros de poder é o fato que a realização dos objetivos das políticas depende do compromisso de cada um deles (Marks 1993). Por outra parte essas políticas dependem cada vez mais de dispositivos de parceria publico-privado (Peters e Pierre 2004:82). A MLG pode ser vista como uma serie de “*mecanismos e estratégias de coordenação adotadas frente à complexidade das interdependências recíprocas entre atores autônomos*” (Jessop 2004: 52). Para Bache & Flinders (2004: 105) “*o enfoque da MLG oferece uma perspectiva de leitura da organização útil para compreender a mudança na natureza da elaboração das políticas*”.

Mesmo assim vários autores europeus consideram que esse enfoque não é novo e não constitui uma teoria por ser uma abordagem meramente descritiva das especificidades da EU e/ou não ser aplicável fora do caso específico da EU.

Para George (2004) faltaria na governança multi-nível um motor causal de integração ou uma série de hipóteses testáveis e, além disso, a governança multi-nível deveria incorporar contribuições de outras tradições, em especial do institucionalismo histórico.

Segundo Jordan (2001) a governança multi-nível ignoraria o nível internacional da interação

Para Georges (2004) análises e ideias que têm sido aplicadas para o entendimento do relacionamento entre os níveis de governança dentro da Europa podem ser estendidas à posição da UE no sistema global.

Segundo Castro-Conde (2010) o aspecto mais grave do modelo teórico da GMN mesmo aplicado na área dos estudos europeus tem a ver com a sua vertente normativa. Segundo ela, Hooghe e Marks argumentariam que a UE seria hoje “*uma única forma política, um sistema de governança multi-nível que abarca uma variedade de instituições onde se*

tomam decisões de cumprimento obrigatório a nível supranacional, nacional e subnacional” (Hooghe e Marks, 1997: 1), na qual uma plethora de atores, centrais e não, dos estados membros e supra estatais da UE perseguiriam seus objetivos em múltiplas arenas (Hooghe y Marks, 1997: 5).

Castro-Conde (2010) no considera correto definir o sistema político europeu como um “*sistema de governança multinível*”. Isto oculta a dimensão política da EU, o poder da política nacional e os seus problemas de legitimidade de origem. Assim como as decisões adotadas em nível supra-estadual, também criam ganhadores e perdedores; “*não podem ser separadas da deliberação política sobre quem consegue o que, como, quando, nem da questão do controle democrático*” (Castro-Conde, 2010).

Para ela, “*o uso extensivo do modelo teórico da GMN difunde uma imagem demasiado uniforme do lugar das regiões no sistema político europeu*”. Os atores regionais variam muito em tamanho, competências, recursos financeiros, políticos e vontade e capacidade para atuar na arena europeia.

A GMN tende a confundir a mobilização regional com a capacidade real de influencia. A Teoria GMN sobre valora as mudanças nas relações entre atores que resultam dos processos de regionalização dentro dos estados e confere excessiva importância ao contexto institucional estatal como fator explicativo do aceso desigual dos interesses regionais ao nível supra estadual. Associar a GMN aos “vícios genéricos da “nova governança” não garante a igualdade de aceso e reduz a transparência, dificultando assim enormemente a rendição de contas (*accountability*)” (Peter e Pierre, 2004).

Finalmente para tratar da coordenação entre atores na política europeia, Castro-Conde considera que existem outras teorias que podem melhor caracterizar os processos de participação, a fabricação das agendas e os fenômenos de grupos de interesse e de coalizões de causas ou de políticas publicas (Kingdom, 1984).

2.2. A governança multi-nível aplicada aos recursos comuns

Para Armitage (2007:8) retomando Koiman e Bavinck (2005:17) a governança dos recursos naturais pode ser definida como “*o conjunto das interações publicas e privadas realizadas para solucionar os problemas societais e criar oportunidades sociais*”. Ela inclui a

“formulação e aplicação de princípios orientando essas interações e cuidando das instituições dedicadas”

Armitage propõe aplicar aos recursos comuns esse modelo da “nova governança” dando uma atenção especial aos fatores multi-níveis de mudança e degradação dos comuns. Trata-se de identificar atributos normativos de gestão dos recursos num mundo multi-níveis, integrando os aportes da ecológica política para caracterizar a racionalidade econômica que preside a emergência dos atributos da governança. Propõe um *framework* que articula as teorias dos bens em propriedade comum, da resiliência dos sócioecossistemas e da ecologia política, cruzando variáveis específicas desses três enfoques disciplinares.

Para ele, trata-se em particular de recolocar no processo *“o papel do poder, das escalas e dos níveis de organização, do posicionamento dos atores, da construção social da natureza, das narrativas políticas que modelam a governança e das relações dialéticas entre sistemas ecológicos e mudanças sociais”* (Armitage, 2007: 9).

Essa abordagem aparece mais como uma tentativa de renovar a governança dos comuns, a partir de uma exigente hibridação disciplinar, em particular associando à governança dos comuns as questões de poder e de territórios de poder que pouco apareciam na teoria original (Ostrom, 1990; 1998).

Mais recentemente Mwangi e Wardell (2012: 81-82) aplicaram o enfoque da GMN ao manejo florestal. Eles reivindicam a filiação da abordagem original da ciência política. Citam em particular a proposta de Bache e Flinder (2004, 4-5) que consideram que *“o enfoque amplo da GMN reflete uma preocupação compartilhada em função de uma complexidade inédita com o crescimento dos atores não governamentais, a proliferação de jurisdições e os desafios ligados ao poder do Estado”*. Eles vem nessa proposta 4 dimensões: i) a participação crescente atores não estatais, ii) a tomada de decisões a partir de redes imbricadas mais que de discretos níveis territoriais, iii) as múltiplas transformações do papel do estado e iv) o desafio da democratização da fiscalização e prestação de contas (*democratic accountability*).

Os autores lembram que globalização e descentralização como o caráter multi-escalar das mudanças sociais e ambientais exigem uma maior compreensão das relações entre diferentes escalas espaciais e níveis de governo. Consideram que o processo de globalização do comércio e dos investimentos ocasiona pressões inéditas convertendo florestas em plantações para produção de alimentos e biocombustíveis. Os esforços de mitigação das mudanças climáticas mediante programas REDD-plus e outras iniciativas estão ligados a

mecanismos globais como o mercado de créditos/carbono e a importantes transferências financeiras que impactam a conservação dos recursos florestais ao nível local e exigem um monitoramento nas escalas local, regional, nacional e global (Mwangi e Wardell, 2012:82).

Finalmente outros autores como Moss e Newig Jens (2010) têm aplicado o enfoque GMN ao manejo da água ou como Gruby e Basurto (2013), aos recursos marinhos e pesqueiros, pelo fato desses recursos dependerem muitas vezes do controle de vários tipos de jurisdição, local, regional, nacional e internacional.

2.3. Aplicação à ação pública de desenvolvimento rural: assimetrias e jogos de atores

De fato, e concordando com Castro-Conde, no caso do desenvolvimento rural e regional, a análise da complexidade (e ao mesmo tempo das inovações) dos dispositivos territoriais impulsados pelos fundos estruturais e os programas Leader e Leader-plus na EU, mostram o enorme peso da própria burocracia da Comissão Europeia (Perraud, 2001).

Assim, em realidade podemos nos interrogar se não seria o poder que os estados nacionais outorgam a administração da EU ou a crença (um tanto tecnocrática) na eficiência superior da autoridade supranacional, que explique o relativo sucesso dessa burocracia. Esse tipo de reflexão remete para a existência de um referencial comum sobre a política de desenvolvimento territorial no sentido de Muller (1990). Outra explicação também apontada por Jordan (2001) e George (2004) é que os corpos políticos dos estados nacionais para se manterem no poder (se reeleger) tendem a se aproveitar dessa burocracia supranacional para, ao mesmo tempo, se legitimar e se desresponsabilizar.

Finalmente, não temos que esquecer que a política de desenvolvimento regional da EU se desenvolveu inicialmente num contexto de crescimento econômico, de satisfação dos ativos básicos, e num processo de liberalização da economia e de competição entre regiões (Perraud, 2001). Obviamente, neste tipo de processo de outorga competitiva dos fundos europeus com co-financiamento obrigatório dos bancos privados, se há territórios ganhadores, também há perdedores.

Certamente, a globalização de um lado e a descentralização dos territórios em diversas escalas por outro se caracterizam por situações de assimetria no seio ou entre os territórios e as populações em termos de acesso aos recursos, modos de produção, mobilidades, etc. Outro elemento da complexidade reside na imbricação das escalas dos fenômenos em jogo e na

autonomia mais ou menos forte do nível local perante os outros níveis (Art dev, 2012). A noção de « política de escalas » (Brenner, 2004 ; Tarrow e McAdam, 2005) contribui também para caracterizar de que maneira os atores se apropriam das oportunidades ligadas as reconfigurações espaciais e a multiplicação dos níveis onde se exerce o poder e onde aparecem novas regras e normas (Pasquier et al., 2007; Pasquier et al., 2011). Pelo tanto, trata-se de considerar esses processos não apenas como mudanças de escalas, mas como verdadeiros jogos de escala nos quais diversos atores (indivíduos, famílias, habitantes, instituições, governos) interagem, mobilizam recursos e elaboram estratégias inovadoras. A compreensão desses processos exige recoloca-los no marco de uma análise da ação pública entendida de maneira ampla como “*o modo como uma sociedade se constrói e qualifica os problemas coletivos, elabora respostas, conteúdos, e processos para responder a esses problemas*” (Thoenig, 2005, p. 290). Este enfoque coloca o político no coração da análise do tratamento dos problemas da sociedade, sem reduzir a sua resolução a uma ação autônoma e exclusiva dos governos (Art Dev, 2012).

2. Evolução de políticas multi-níveis no Brasil

No Brasil, estado federal contando com três níveis de governo, a partir dos anos 1990, e, sobretudo dos 2000, assistiu-se à criação de novos níveis de governança do desenvolvimento. Historicamente ligados ao processo de descentralização e de criação de municípios, esses novos dispositivos apareceram no seio dos estados federados sob a forma de consórcios intermunicipais, regiões de desenvolvimento (Santa Catarina) ou territórios como os COREDES no Rio Grande do Sul (Veiga, 2006). Por outra parte, foram promovidos pela multiplicação e a diversificação das políticas públicas de acordo com vários processos: desconcentração do estado, descentralização, territorialização, organização do território, participação popular, etc. Concretamente, houve a criação de duas novas escalas de governança: os consórcios intermunicipais e os territórios da cidadania.

3.1. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento

Bem antes de se falar em desconcentração do Estado já existiam no Brasil, dispositivos de intermunicipalidade nascidos nos anos 80, da iniciativa dos próprios municípios: os consórcios intermunicipais de desenvolvimento (Losada e Ribeiro, 2013). Foram criados para financiar infraestruturas sociais setoriais (saúde, saneamento, educação) antes de serem reconhecidos mediante uma emenda constitucional em 1998, regulada por leis específicas em 2005 e 2007 (Avritzer, 2009). As políticas de desenvolvimento territorial são mais recentes; começaram a ser discutidas no fim dos anos 1990 e aplicadas nos anos 2000.

A descentralização intra-estadual consistiu primeiro na multiplicação e consolidação dos municípios. As primeiras experiências de consórcios intermunicipais têm dado lugar a mais complexidade na governança municipal, introduzindo uma escala intermunicipal não diretamente associada a um poder executivo próprio como os poderes federais, estaduais e municipais. Os consórcios intermunicipais foram desenvolvidos no estado de Minas Gerais para administrar infraestruturas de Saúde (Lima, 2000) e no Estado de São Paulo. Já nos anos 80, o governador Franco Montoro criou uma série de dispositivos territoriais: as Regiões Administrativas, as Regiões de Governo e os primeiros Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Local e de Segurança Alimentar. Durante esse período foram constituídos 34 Consórcios Intermunicipais envolvendo 106 municípios em torno do que o governo chamava de “Batalha da Alimentação” (Caldas, 2008).

Em 1988, a Constituição Federal ampliou e reforçou as competências municipais sem tratar diretamente da questão da cooperação intermunicipal por meio de Consórcios ou qualquer outro instrumento. No entanto, previa que os municípios poderiam “legislar sobre assuntos de interesse local” (CF-88, Art. 30, X). Esse dispositivo serviu de argumento e permitiu que muitos prefeitos fizessem e organizassem os Consórcios Intermunicipais.

Em 1998, uma Emenda Constitucional (Nº19 EC-19/98) dispôs explicitamente sobre os consórcios intermunicipais e sobre a cooperação intermunicipal : “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

3.2. O desenvolvimento territorial

No caso específico do desenvolvimento rural, a política dos territórios rurais do MDA iniciada em 2003 e reforçada pelo programa dos Territórios da Cidadania em 2008 foi a principal inovação recente em matéria de governança multi-nível e de intermunicipalidade. Inspirou-se pouco das duas experiências anteriores no sul do país: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (Veiga, 2006) e bastante da experiência participativa introduzida no Nordeste pelo Programa de Apoio ao Produtor Rural o PAAP, co financiado pelo Banco Mundial e administrado pela SUDENE (Sabourin, 2015b).

Os territórios de Desenvolvimento Rural (que por volta de 2008 foram em parte transformados em “Territórios da Cidadania”) foram criados em 2003/2004 pelo Governo Federal sob a presidência de Lula da Silva (MDA, 2004 e 2005). Foi na continuidade do planejamento participativo da agricultura no âmbito municipal por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável que foram criados em 1996, junto com o PRONAF¹ C dedicado a subsidiar infraestruturas coletivas em favor da agricultura familiar (Tonneau e Sabourin, 2007).

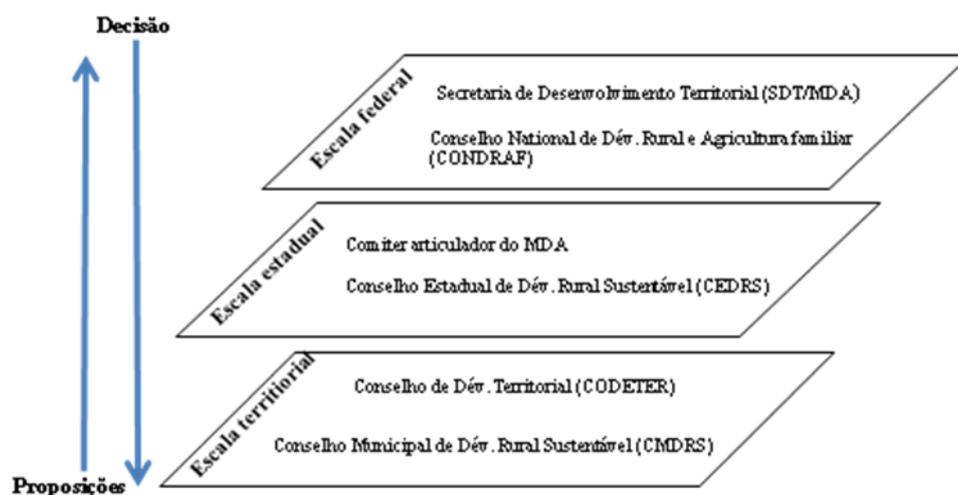
O PRONAT ou Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Desde 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estimula a criação de territórios rurais a partir de critérios de identidade geográfica, cultural e/ou produtiva, visando criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial supra-municipal (MDA, 2004; Echeverri, 2009). O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) apoia a organização e o fortalecimento dos atores sociais locais em torno de ações participativas (projetos coletivos) e o “reequilíbrio” de políticas de base territorial em áreas marginalizadas com elevado grau de pobreza e alta densidade de agricultores familiares. A gestão das ações é colegial repousa sobre os princípios de uma governança participativa, por meio de um conselho de desenvolvimento do território, intermunicipal e, principalmente, consultivo.

¹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, categoria C “Infraestrutura coletiva”.

Sob a óptica da planificação o programa introduz uma nova modalidade e escala de governança territorial, intermunicipal baseada em áreas rurais reagrupando de 10 a 20 municípios (figura 1). No seu apogeu em 2008 o programa contou com 100 milhões de Reais, o seja 600 000 Reais em média para cada um dos 164 territórios homologados.

Figura 1: Quadro de gestão do programa PRONAT-PDSTR



O programa dos Territórios da Cidadania - PTC

Na continuidade do PRONAT, os PTC introduziu a proposta de territórios de concentração e coordenação de políticas públicas. Foi criado em 2008 no marco da intensificação do apoio ao crescimento e a luta contra a pobreza em meio rural (PAC Rural) sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Retomou os 4 níveis de governança do PRONAT (CONDRAF, Conselho Estadual, Colegiado territorial e conselhos municipais). São 120 Territórios da Cidadania financiados pelo programa, 56 dos quais localizados no Nordeste abrangendo 1830 municípios (32.89% do total de municípios) e 39.1 milhões de habitantes (23.05% da população)

O programa Territórios da Cidadania envolve 22 ministérios e órgãos federais. Em 2008, 60 Territórios da Cidadania receberam R\$ 12.9 bilhões, e em 2009, 120 Territórios da Cidadania foram adicionados ao programa e receberam R\$ 25 bilhões. Os recursos programados em 2010 foram da ordem de R\$ 27 bilhões. Mas não se trata geralmente de dinheiro novo, a

maior parte dos recursos previamente repassados aos municípios se vêm enquadrados nos Territórios da Cidadania (por exemplo, os recursos do programa Bolsa Família).

Já se escreveu muito sobre PRONAT e PTC, em particular das suas limitações para romper as tensões entre as entradas setoriais e territoriais, o publico meta sendo precisamente um segmento do setor da agricultura. De fato o objetivo prioritário era precisamente um reequilíbrio a favor da agricultura familiar (MDA, 2005).

Os freios a territorialização estão ligados a uma forte dependência do caminho federal (Mahoney, 2001) dado o peso da subsidiariedade do sistema federalista e às tensões entre democracia representativa e participativa e pela persistência de assimetrias entre os representante das sociedade civil e do setor publico (Sabourin, 2012, 2015^a&b). Os

Colegiados territoriais nem sempre foram exemplos de democracia, funcionando mais por cooptação que por eleição. A ausência de estatuto jurídico dos territórios implica de confiar a execução dos projetos aos executivos estaduais ou municipais, esses últimos sendo muitas vezes inadimplentes.

Por outra parte a mediação das redes dos técnicos da assistência técnica (Avila, 2010) tem se aproveitado de um marco contratual mole (Gaudin, 1999). Os projetos dependem de fato muito da habilitação de consultores ou de ONGs parceiras e não existe avaliação da implementação das ações, apenas do desembolso federal, com poucas sanções.

Isto leva Favaretto (2010) a falar de um processo de inovação por adição onde se deu mais importância aos processos que aos conteúdos. Duran (1999) evoca no caso da Europa a “tirania dos processos”. No Brasil diferentemente da EU, os co-financiamentos locais dos projetos são simbólicos e em geral o orçamento dedicado aos projetos foi menor que aquele dedicado a capacitação, os estudos e o acompanhamento.

4. O caso do Portal da Amazônia, Mato Grosso

No Mato Grosso, dois Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável foram criados em 2006 na região de Alta Floresta partindo em dois, o território rural recém-instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA (Moreira e Sabourin, 2009). Em função das condições históricas, institucionais e das conjunturas políticas, as relações entre os dois dispositivos tem evoluído no tempo.

A análise cruzada dos dois dispositivos de desenvolvimento intermunicipal no Portal da Amazônia passou pela aplicação de uma mesma matriz de leitura. Esta contava dois itens descritivos: a) contexto, origem e trajetória do dispositivo; b) principais resultados e interações e quatro modalidades de análise dos processos de coordenação: a) o peso das regras da burocracia e da constituição federal, b) o papel dos atores coletivos e das lideranças multiposicionadas, c) o funcionamento efetivo dos espaços de participação; d) a aprendizagem institucional ao longo do processo.

4.1. Contexto do território e trajetória dos dispositivos

A região norte do Mato Grosso em torno da cidade de Alta Floresta é uma zona de colonização recente da frente pioneira amazônica (30 anos), onde por conta do relevo ondulado, não houve implantação da soja. No entanto, os agricultores familiares estiveram dependendo da mediação da agricultura patronal tanto para a colonização, o acesso a financiamento e aos mercados até os anos 2000. O Território do Portal da Amazônia criado em 2004 pelo MDA reúne 16 municípios. Seu tamanho de 110.000 km² implica dificuldades de comunicação e, pelo tanto, problemas para uma boa integração entre o Colegiado de Desenvolvimento Territorial-CODETER e os municípios. Tampouco é fácil implantar projetos de dimensão territorial.

A partir do início do funcionamento do território, a mediação da agricultura familiar nessas novas ações passou a ser assumida principalmente por uma ONG parceira do MDA.

A partir de 2006, a Secretaria de Planejamento do Mato Grosso criou com o programa MT Regional², 15 consórcios intermunicipais de desenvolvimento sustentável no estado.

Nesse contexto, dois Consórcios Intermunicipais foram implementados, dividindo o território Portal da Amazônia em dois blocos de municípios: o Consórcio Vale do Teles Pires e o Consórcio Portal da Amazônia.

Figura 2: O Território no Estado do MT

² O Programa MT Regional foi criado em junho de 2006 e regulamentado pela Lei nº 8.697. Ele visa fomentar o desenvolvimento sustentável da economia rural em todas as regiões do Estado, mediante processo de descentralização e da execução de ações, de forma integrada entre municípios, Estado e União e parceiros (MT Regional, 2007).

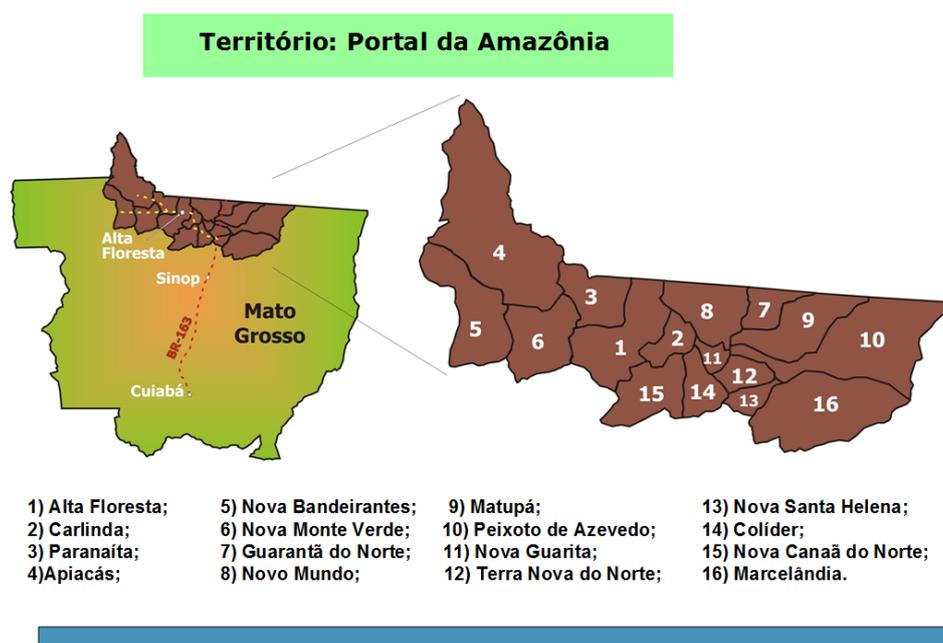
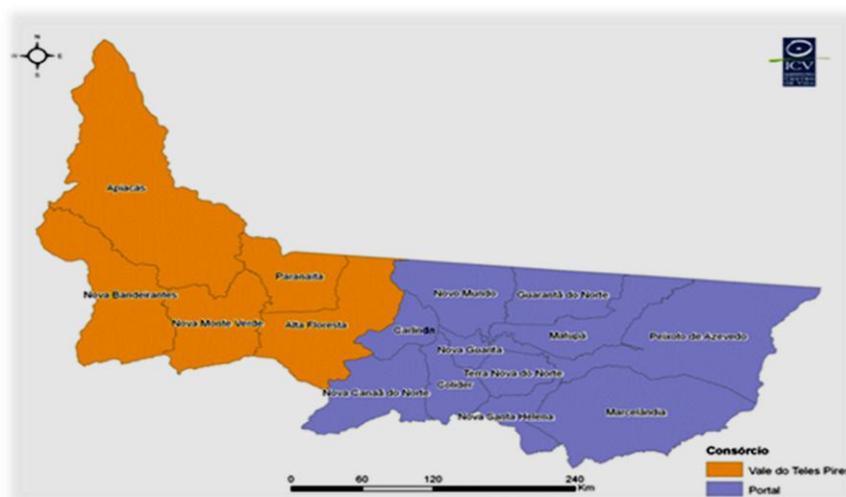


Figura 3: Os dois consórcios do programa MT Regional



4.2. Principais realizações das duas políticas e suas interações

O território Portal da Amazônia têm recebido em média R\$500 mil por ano do PDSTR-MDA, principalmente para a construção de equipamentos coletivos pactuados entre serviços públicos e sociedade civil: centro de formação no município de Colider; usina de compostagem em Nova Santa Helena; tanques de resfriamento de leite; entreposto de comercialização em Terra Nova do Norte; equipamentos para conexão à internet, etc. Outros

recursos têm sido aplicados diretamente pelo MDA em atividades de formação e a capacitação dos membros do CODETER e no apoio a organização cooperativa.

Nos Consórcios Intermunicipais, as ações prioritárias foram centradas em equipamentos para conservação e manutenção de estradas rurais e no apoio aos Arranjos Produtivos Locais, em particular para a pecuária de leite. Em realidade, houve poucas ações novas, sobretudo uma tentativa de coordenação das intervenções locais da EMBRAPA, da EMATER e do SEBRAE.

Isto representa também uma tentativa de coordenação entre União, estado e município louvável (Melo e Lagos-Peñas, 2012).

Nos dois consórcios intermunicipais, o interesse coletivo é colocado em segundo plano. O programa MT Regional privilegia o fomento de atividades ligadas às cadeias produtivas e executadas em parceria com firmas privadas (chamadas de empresas “âncoras”) através do financiamento de infraestruturas intermunicipais (Peters e Pierre 2004:82). Claramente, no Portal da Amazonia, as ações iniciais dos consórcios intermunicipais foram concorrentes ao programa federal do MDA, redirecionando as ações do desenvolvimento rural para os executivos municipais. Esta estratégia foi verificada nas ações da Secretaria de agricultura do Mato Grosso e dos serviços públicos de extensão rural, nas áreas de capacitação e criação de novas cadeias produtivas desconectadas das ações do programa federal. Isto tem gerado fortes divergências, não somente no campo dos atores públicos, mas também entre os próprios atores sociais, reproduzindo um processo de políticas fragmentadas e reforçando, portanto, as dinâmicas clientelistas.

Por trás do discurso de apoio à agricultura familiar, predomina uma visão produtivista e mercantil do desenvolvimento da região. Ela corresponde aos interesses da base social do governo do Estado de Mato Grosso, o agrobusiness da soja e das grandes fazendas de criação de gado (Moreira e Sabourin, 2009), como a manutenção das estradas rurais para facilitar o escoamento da produção, ou a integração da pecuária familiar de leite ou de carne aos grandes laticínios e frigoríficos privados. As ações prioritárias promovem cadeias agrícolas comuns com a agricultura patronal ou complementares (compra de matrizes aos criadores patronais sob o pretexto do apoio a pecuária leiteira familiar) e a associação com parceiros privados (laticínios, frigoríficos, etc.). Mas, a retórica da eficiência econômica e da territorialização mais ampla que o único segmento da agricultura familiar esconde a falta e fundos do governo de MT e a dependência de programas privados ou federais já em andamento.

As práticas adotadas pelas duas políticas refletem ainda uma lógica setorial e fragmentada em detrimento de abordagens transversais e complementares; as ações tendem a reduzir-se a esfera municipal, limitando, portanto, as oportunidades de consolidação da política territorial de desenvolvimento.

As tensões e complementaridades

A coordenação com os níveis superiores nunca foi fácil, sobretudo para o território do MDA, mas a coordenação entre as duas políticas foi bem mais delicada.

A criação dos dois consórcios foi vista pelos responsáveis do MDA e do CODETER como uma provocação. Tratou-se de uma concorrência política brutal da parte do governo do estado do MT, que se aproveitou da janela de oportunidade ofertada pelo PRONAT (Kingdon, 1984). De fato, as duas políticas se dirigem ao mesmo público (a agricultura familiar), às mesmas equipes municipais e aos mesmos sindicatos municipais de trabalhadores rurais representando os agricultores familiares, para realizar o mesmo tipo de ação: capacitação e construção e aquisição de equipamentos. No entanto, as modalidades de tomada de decisão e seleção de projetos prioritários são diferentes: são participativas no caso do CODETER e reservadas aos prefeitos ou a seus secretários no caso dos consórcios intermunicipais.

A partir de 2008, as relações evoluíram bastante: com a aliança política entre a base do governo federal e o governador do MT a concorrência entre os dois programas diminuiu. Certas atividades tornaram-se complementares, sobre tudo porque o consórcio é dotado de uma personalidade jurídica própria que faz falta ao CODETER. Um dos Consórcios Intermunicipais, por exemplo, encarregou-se da gestão de dois projetos do território: o Centro de Formação da Agricultura Familiar de Colider e da usina de compostagem, em parceria com a prefeitura de Nova Santa Helena. O CODETER recorreu à personalidade jurídica, aos serviços e à competência técnica dos serviços administrativos dos Consórcios Intermunicipais para encaminhar os projetos elaborados no âmbito do território rural apoiado pelo MDA.

4.3. O peso das regras da constituição federal

Observa-se uma institucionalização difícil da escala territorial e dos princípios de negociação ou concertação de territórios de projetos. No Portal da Amazônia como em outras

regiões do Brasil, houve dificuldades de legitimação do colegiado territorial como espaços de decisão que permanecem essencialmente consultivos (Sabourin, 2015b). Essa institucionalização lenta passa por aprendizagens mútuas nascidas dos debates, das alianças e coalizações (fóruns, redes, comissões técnicas, etc.). A abordagem territorial impulsionada pelo governo federal tem encontrado sérias dificuldades para promover a nova escala territorial que não dispõe de poder, burocracia e competências técnicas.

A articulação multi-nível ficou marcada para não dizer atropelada pela dependência do caminho administrativo federal através da transferência dos recursos (Mahoney, 2001). O acesso aos financiamentos da união esta sendo reservados apenas aos estados federados e aos governos municipais, muitos daqueles sendo bloqueados pela inadimplência.

Ao nível intra-territorial a polarização municipal, associada à essa dependência do caminho federal por conta do peso das eleições municipais ou gerais a cada dois anos, compromete uma verdadeira coordenação territorial intermunicipal.

É difícil superar a concorrência entre os municípios, principalmente por causa do tamanho modesto dos financiamentos do PROINF do MDA e, sobretudo, limitados a equipamentos e infraestruturas dependendo de orçamentos anualizados.

Por outra parte, tanto em nível dos Consórcios Intermunicipais como do território rural, encontramos o que Gaudin (1999) chama de *quadro contratual frouxo*. O Programa MT regional em realidade dispõe de poucos recursos e a maioria das ações ficou dependendo de recursos federais (PAC para patrulhas mecanizadas, programa Balde de Leite) ou dos interesses das firmas privadas atuando como empresa “âncora” por cadeia (leite, carne, frutas). No caso da política territorial, a SDT tem conseguido habilitar consultores militantes das ONG’s parceiras para desenvolver certos projetos, mas o acompanhamento e a avaliação param com a etapa do desembolso federal. A avaliação da implementação e do funcionamento dos projetos foi confiada de maneira bastante demagógica aos beneficiários, em nome da teoria da “gestão social dos territórios” (MDA, 2005; Leite et al., 2009). Portanto quase não têm sanções, apesar de casos de desvios: tem aqui um campo aberto ao clientelismo e ao populismo (Sabourin, 2015a).

4.4. O papel de atores coletivos, lideranças e mediadores

No caso do território Portal da Amazônia, o movimento social da agricultura familiar é recente e permaneceu por muitos anos sob a tutela do patronato rural da região. A dinâmica territorial foi assumida no início pelo Estado Federal (território rural criado pelo MDA) e pelo Estado federado (consórcios intermunicipais). Ainda assim, a implementação do território rural foi importante para a emergência de novas lideranças territoriais.

No Portal da Amazônia, os mediadores que se consolidaram são jovens representantes das organizações da sociedade civil e o articulador territorial. No caso dos Consórcios Intermunicipais, a articulação gira em torno da figura de Luiz Gonzaga. Antes de ser nomeado superintendente do Consórcio Portal da Amazônia, já havia sido membro do CODETER. Personagem simpático, carismático, experiente, pragmático, suas ações são, muitas vezes, carregadas de ambiguidade, sem confrontações políticas partidárias. Além disso, com a sua astúcia, ele transita facilmente nos campos políticos diferentes, ultrapassando a tradicional lógica de classe dos partidos etc. A fragilidade político-institucional das duas estruturas, não levou a grandes realizações, mas, o pouco que foi executado em colaboração contou com a sua intervenção. O agricultor Seier Ruelis (conhecido popularmente como *Chapeu de Couro*), representante da agricultura familiar no Sindicato Rural de Alta Floresta e no CODETER é uma figura emblemática da colonização agrícola da região. Teve bastante influência no processo de articulação entre ONGs, sindicatos, agricultores familiares e autoridades locais para constituição do CODETER.

3.5. O funcionamento de espaços de participação

No caso do CODETER do Portal da Amazônia, a participação funcionou relativamente em quanto existiu uma maioria de conselheiros da sociedade civil. Com a criação do PTC e a exigência da paridade entre representantes dos governos e da sociedade civil, a dinâmica foi quebrada e a transição foi complicada.

De fato, as observações anteriores explicam em parte a persistência de uma forte assimetria desfavorável aos representantes da sociedade civil e um lado às vezes revanchista no momento do seu acesso a certos espaços de participação. Mede-se assim o papel ao mesmo tempo ambíguo (militante corporativista) e precário (mal e irregularmente pagos) dos

“articuladores territoriais” financiados por meio das ONG’s « parceiras » da SDT-MDA³. Tem tido captação de recursos pelos intermediários que aproveitam dessa janela de oportunidade em particular as ONG’s parceiras do MDA (Moreira e Sabourin, 2009) e os serviços de extensão rural em outros territórios (Sabourin e Rodriguez, 2009; Avila, 2010).

No Portal, a militância era ligada à influência direta do Partido dos Trabalhadores PT e se manifestou na delegação estadual do MDA, na ONG escolhida para articular o território, nas capacitações financiadas pela SDT e nas organizações camponesas mais radicais (Movimento dos Pequenos Agricultores e Pastoral da Juventude, ligados à Via Campesina).

Neste caso, trata-se de membros de uma corrente política específica, no interior do partido. Mas, medem-se rapidamente os limites dessa cadeia militante que não constitui uma garantia de participação democrática. Pode, pelo contrário constituir uma coalizão fechada de controle do instrumento e dos fundos da política pública em nível regional (Massardier *et al*, 2012).

Os consórcios constituem instrumentos que prolongam o poder dos prefeitos ao nível regional. Do ponto de vista das tomadas de decisões, a dinâmica dos consorcios é descedente, uma vez que as regras e decisões são definidas por um conselho composto exclusivamente por prefeitos. Esta estrutura, contrariamente à política federal de gestão territorial, não favorece dinâmicas inovadoras, nem novas aprendizagens e tampouco a apropriação dos projetos territoriais pela população. Os projetos implementados pelos Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento são, em regra geral, balizados por abordagens setoriais e de natureza essencialmente técnica e econômica.

No entanto, nos dois dispositivos, constatou-se tomadas de decisão em espaços paralelos, escapando as normas da participação colegiada: o gabinete do MDA, o partido, os empresários do agronegócio e o prefeito, etc. (Massardier, 2008 & 2011).

Dubois (2009) no caso da França trata dos principais níveis de contratualização da construção dos novos territórios de projeto, das imbricações regulamentárias e das pistas para sair do “*mito na negociação consensual*”. Para ele, as arbitragens são, muitas vezes, opacas ou fechadas em espaços paralelos e o sistema leva os políticos locais a uma lógica de “caça aos financiamentos” extremamente competitiva junto aos balcões nacionais e europeus. Nessas condições, pergunta se é possível implementar realmente uma governança multi-nível para tratar do desenvolvimento local. Pois ele constata a permanência do papel da

³ Mazeaud e Nonjon (2012) verificam a mesma tendência dos « novos profissionais » da participação na França

administração central nas regiões em matéria de investimento público e a persistência da dispersão dos financiamentos por conta de praticas clientelistas locais. Pergunta assim se a proposta da GMN participativa na Europa não seria apenas destinada a melhorar a aceitabilidade das políticas do Estado e da EU pelos diversos atores territoriais.

4.6. A aprendizagem institucional

Houve importantes aprendizagens institucionais entre atores heterogêneos levados a se conhecer, se enfrentar ou a associar-se no seio do CODETER, na ocasião das negociações para programação e implementação dos projetos. Com a multiplicação das comissões municipais e territoriais, observa-se a emergência de novas lideranças regionais (mulheres e jovens), reforçada pelas ações de capacitação dos conselheiros realizadas pelo MDA (Sabourin e Rodriguez, 2009). Certos espaços permanecem frágeis por conta das assimetrias entre categorias de atores; mas certos avanços mostram-se irreversíveis, em particular quanto ao reconhecimento da sociedade civil e a emergência de novas lideranças.

Por exemplo, apareceram complementariedades entre as duas políticas quando a rivalidade política entre o nível federado e o nível federal deixou de ser preponderante.

O CODETER não tem personalidade jurídica e é apenas consultivo. Assim, para a execução dos projetos, necessita constitucionalmente da intermediação do Estado ou de um Município para o recebimento de verbas federais. Os executivos municipais ou do Estado federado podem se aproveitar dessa norma quando estão em situação de rivalidade político-eleitoral com o poder federal. Muitas vezes os projetos estão sendo bloqueados porque as prefeituras estão inadimplentes por atraso de pagamento de impostos ou encargos sociais, sendo assim impossibilitadas de receber verbas federais.

A importância da existência de uma estrutura jurídica como a dos Consórcios intermunicipais é crucial. Apesar das divergências e rivalidades, alguns projetos do Território MDA foram obtidos e administrados graças ao estatuto jurídico do Consórcio intermunicipal e as competências do quadro técnico das prefeituras (registro administrativo de projetos on-line).

Finalmente, duas consequências dessa aprendizagem mútua podem ser notadas: i) um reconhecimento político e econômico da agricultura familiar da região e das organizações

desse segmento (Tonneau e Sabourin, 2007) e, ii) uma legitimação dos espaços colegiados de negociação de projetos.

Considerações finais

Os dois dispositivos intermunicipal do Brasil são ricos em termos de inovações e de ensinamentos. O PRONAT e logo os territórios da Cidadania constituem pela dimensão e duração do programa uma verdadeira experimentação de espaços de governança multi-nível, supra-municipal. Representam uma iniciativa importante de abertura e uma vontade de por a política e a elaboração das políticas públicas em visibilidade (OCDE, 2013).

Mais que um instrumento de compensação territorial, o PTC experimentou uma função de concentração territorial de ações públicas.

São experiências que produziram aprendizagens institucionais e cruzadas tanto do lado dos serviços públicos como da sociedade civil organizada. A multiplicação dos conselhos e por tanto dos conselheiros levou a capacitar novas gerações de lideranças e aproximar serviços técnicos e movimentos sociais.

Os consórcios têm mostrado duas vantagens: o número reduzido de municípios envolvidos, favorecendo a coordenação por proximidade já mencionada por Ostrom (1990, 1998) e a existência de um estatuto legal e de uma burocracia local para administrar fundos e projetos.

Se retomarmos os elementos da grade de análise sobre a coordenação entre níveis, vemos que o mais problemático é a tensão entre o nível federal e o nível do Estado federado, porque concentram os principais recursos e poderes, assim como as rivalidades partidário-eleitorais (Castro Conde, 2010).

De fato a ausência de uma administração territorial associada à assimetria desfavorável tanto a sociedade civil como aos executivos municipais, dificultam toda governança multi-nível.

Criar espaços de participação e nomear conselheiros não garante uma melhor coordenação, sobretudo no caso de dispositivos que não interessam o conjunto da população dos territórios.

Também existe uma verdadeira tensão entre democracia participativa e democracia representativa, com desafios em termos de eficiência, mas também de legitimidade (Avritzer, 2009; Sabourin, 2015a&b, Sotomayor et.al, 2013). No caso do Portal da Amazônia, por conta das assimetrias de competência por um lado, e da existência de espaços de decisão paralelos por outro, os agricultores familiares não conseguem transformar as suas propostas em projetos de dimensão territorial intermunicipal. Inevitavelmente, encontramos uma concorrência entre associações locais pelos mesmos pequenos projetos tradicionais da época do Pronaf Infraestrutura, sem nenhuma inovação.

Nessas dinâmicas de ação pública territorial, o acento é dado mais nos processos que nos conteúdos e nas regras: os financiamentos de projetos coletivos permanecem simbólicos; o essencial do orçamento da SDT é gasto em ações de capacitação dos conselheiros territoriais e no acompanhamento do território (diagnósticos, planos, estudos, etc.). Encontramos, atrás dessa *tiranía dos processos* (Duran, 1999) ligada a um discurso para justificar a participação, jogos de poder eleitoral que escondem interesses políticos e/ou eleitoreiros.

Constatam-se três principais freios a territorialização e a governança multi-nível no caso do Brasil. O primeiro é a dependência do caminho federal em particular o acesso aos financiamentos da união apenas para municípios e estados federados.

O segundo é a assimetria entre atores e grupos de interesse. O terceiro vem da confusão entre os quatro processos mobilizados (planejamento territorial, descentralização, desconcentração do Estado e participação da sociedade civil) que não funcionam naturalmente juntos por se só. Se essas características podem contribuir, não podem ser suficientes, nem decisivas para um verdadeiro enfoque de ação pública intermunicipal e territorializada.

BIBLIOGRAFIA

- Armitage D., (2007) Governance and the commons in a multi-level world in *International Journal of the Commons* Vol 2, no 1 January 2008, pp. 7-32 DOI: <http://doi.org/10.18352/ijc.28>
- ART-Dev,(2012) Programme transversal - Asymétries, action publique et jeux d'échelles <http://art-dev.cnrs.fr/spip.php?rubrique133>
- Avila, M. L. (2010) *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. Tese Desenv. Sust. Sociologia, Brasília, UnB-CDS,
- Avritzer, L (org). 2009) *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez,

- Bache I.; Flinders M. (eds.). (2004) *Multi-Level Governance*. New-York: Oxford University Press.
- Brenner N., 2005, *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press. ;
- Caldas, E.L. (2008) *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH, USP,
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. (2001) *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil,
- Castro-Conde C. A., (2010) A vueltas con la ‘governanza multinivel’ *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 22, pp. 119-133
- Dubois J., (2009), *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l’aménagement*. Presses Universitaires de Rennes, 216 p.
- Duran P. (1999.) *Penser l’action publique*, Paris, Librairie G. D. J.,
- Echeverri R. P. (2009) .Identidade e território no Brasil, Brasília, IICA,
- Favareto, A. (2010) A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, v. 24, n.68,: 299-319
- Gaudin, J P. (1999) *Gouverner par contrat, l’action publique en question*, Paris, Presse de Science Po,
- George S., (2004) Multi-level Governance and the European Union. In: Bache, I. & Flinders, M. (eds) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press,
- Gruby,R.L., Basurto,X., (2013), Multi-level governance for large marine commons: Politics and Polycentricity in Palau’s protected area network, *Environmental Science Policy*
- Hooghe, L.; Marks, G. (1997). “The Making of a polity: the Struggle over European Integration”,*European Integration online Papers*, 1: 4.
- Hooghe, L.; Marks G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Jessop B. (2004) Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance, In: Bache, I. & Flinders, M. (eds.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Jordan A. (2001) The European Union: an evolving system of *multi-level governance ... or government?* *Policy & Politics* vol 29 no 2: 193–208
- Kooiman, J.; Bavinck M.. (2005). The Governance Perspective. In *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, eds. J. Kooiman, S. Jentoft, R. Pullin and M. Bavinck, 11-14. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown,
- Leite, S.. P.; Kato, K.; Zimmerman, S. (2009) *Gestão social dos territórios*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ-OPPA-IICA, (Relatório Final).
- Lima, A P G, (2000) *Inter-municipal Health Consortiums and the Brazilian Public Health System Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16 (4), pp: 985-996,
- Losada, P. R. ; Ribeiro, W. A. (2013) Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos?. In: Marcela Cherubine, Vicente Trevas. (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. 1ed.São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 41-54.
- Losada P. R., (2015) “A experiência brasileira de governança multinível” 13º Semana Europeia das Cidades e Regiões Open Days, Bruxelas, 12 e 15/10/2015 Painel "Modelos de Governança Multinível: o processo de descentralização em América Latina"
- Mahoney J. (2001) Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, pp.111-141,

- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC, in: A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*, 391–410. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marks, G. (1996). An actor-centred approach to multi-level governance, *Regional and Federal Studies* 6, no. 2: 20–40.
- Massardier G. (2008) *Politiques et action publiques*, Armand Colin, collection «U», Paris,
- Massardier G. (2011) Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. *Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau*, Pôle Sud, n° 35
- Massardier G. ; E. Sabourin, L. Lecuyer, M. Avila. (2012). « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire *Aguas Emendadas* » *Participation*, n° 2,
- Mazeaud A. ; Nonjon M. (2013) Professionnels de la participation et fabrique de la norme participative locale in *Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale*. Montpellier, Art-Dev, Agropolis, 20-23 mars 2013.
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004) *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília, Brasil.
- MDA-CONDRAF Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2003) *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF,
- Mello, L. de; S. Lago-Peñas (2012), “Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia”, *Working Paper 12-18*, Centro Internacional de Política Pública.
- Moss T.; Newig J. (2010) Multi-Level Water Governance and Problems of Scale Setting the Stage for a Broader Debate, in *Environmental Management* 46, pp. 1-6; DOI 10.1007/s00267-010-9531-1.
- Moreira I. Sabourin E. (2009) Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire « Portal da Amazônia » - MT- Brésil, *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, Montpellier, CD ROM .
- Muller P. (1990) *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France,
- Mwangi E., Wardell, A. (2012) Multi-level governance of forest resources *International Journal of the Commons*, Vol. 6, no 2 August 2012, pp. 79–103
- OCDE, (2013) *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013* Paris, OCDE.
- Ostrom E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press,
- Ostrom E. (1998) A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action, *American Political Science Review* 92 (1), pp. 1-22,
- Pasquier, R. V. Simoulin ; J. Weisbein, (2007) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ,
- Pasquier R, Guigner S, Cole A. (2011) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po
- Perraud. D. (2001) Europe, Etats, régions : la gouvernance multi-niveaux et le rôle des régions dans les politiques agricoles et rurales. Paris, CERI -Sciences Po
- Peters G. ; Pierre J. (2004) Multi-Level Governance and Democracy, In: Bache, I. & Flinders, M. (eds.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press,
- Sabourin E. (2012), Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais, in *Ruris*, vol. 6, n° 2 : 53-90, dossiê “Estado e controle de populações rurais na América Latina”

- Sabourin E. (2015a), Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme in *Esprit critique*, V 21 n °1, Printemps 2015, pp 129-147
- Sabourin E. (2015b) Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil in *Novos Cadernos do NAEA* v. 18, n. 1, p. 123-143, jan-jun. 2015
- Sabourin, E., Rodrigues, J.A. (2009) Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT, in *Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, Volume 2 . Projeto Diálogos (Ed) Brasília, WWF, Cirad, ICV, Ipam, CDS, UE, pp 45-81.
- Sotomayor, O, Sabourin, E; Sayago, D. (2013) Programas de Desenvolvimento Territorial na América Latina. Debate com Octavio Sotomayor, Unidade de Desenvolvimento Rural – CEPAL, *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 101-112. <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/10050/7365>
- Tarrow S., McAdam D., (2005) « Scale Shift in Transnational Contention », in *Transnational Protest and Global Activism*, sous la dir. de Donatella Della Porta et Sydney Tarrow, Lanham (MD), Rowman and Littlefield, p. 121-147.
- Thoenig J.C., (2005) Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique, in G. Filâtre et G. fr Terssac (coord.) *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse, Octarès : pp. 285-306.
- Tonneau J.P.; Sabourin E. (org.) (2007) *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*, Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- Tonneau, J.P., Sabourin, E ; Coudel, E. ; Moreira, I DE S.; Rodrigues, J. A.; Andrade, J. (2009) *Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Portal da Amazônia – MT*, Projeto Diálogos, ICV.CIRAD, Brasília,
- Veiga, J E da. (2006) Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural, In Sabourin E (Org) *Associativismo, cooperativismo e economia solidaria no meiorural*, Cadernos do CEAM n° 23, Brasília, Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI