



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais e Humanas

Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP

Tiago Ventura

**Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da
democracia: análise da efetividade dos colegiados territoriais de
desenvolvimento rural no Brasil**

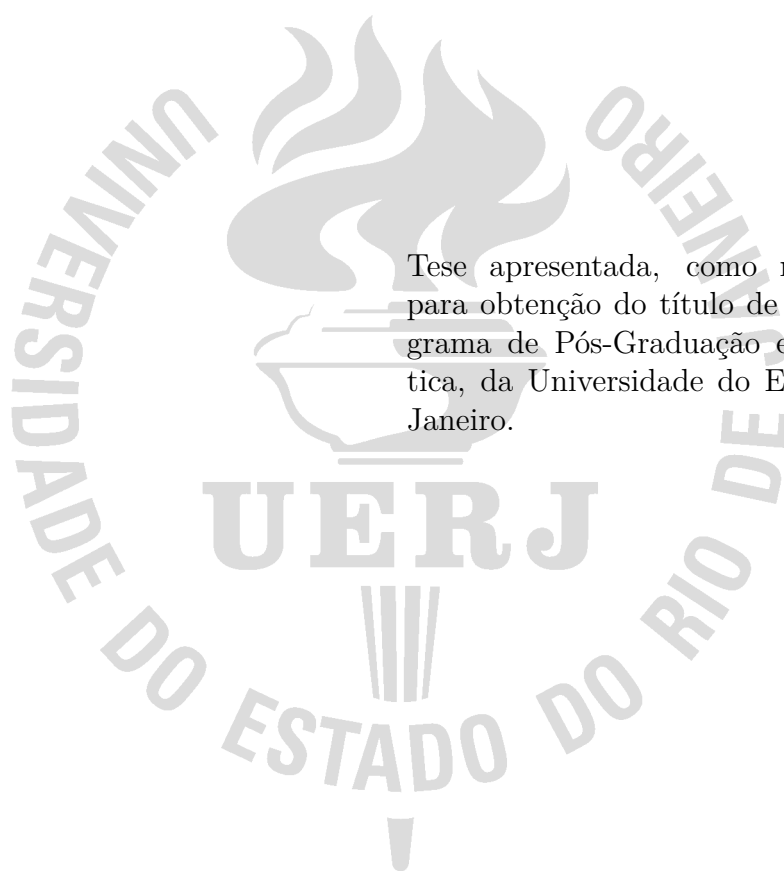
Rio de Janeiro

2019

Tiago Ventura

Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia: análise da efetividade dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.



Orientadora: Prof.^aDra. Thamy Pogrebinschi

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

V468 Ventura, Tiago Augusto da Silva.
Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia:
análise da efetividade dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural
no Brasil / Tiago Augusto da Silva Ventura. – 2019.
189 f. : il.

Orientadora: Thamy Pogrebinski.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio
de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Democracia – Teses. 2. Desenvolvimento rural – Brasil – Teses. 3.
Políticas públicas – Teses. I. Pogrebinski, Thamy. II. Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III.
Título.

CDU 321.7+338.43(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Tiago Ventura

Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia: análise da efetividade dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 12 de março de 2019.

Banca Examinadora:

Prof.^aDra. Thamy Pogrebinski (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Professor Dr. Paulo D’ávila
Instituto Ciências Sociais – UERJ

Professor Dr. Fernando Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Professor Dr. Cezar Zucco Jr.
Escola Brasileira de Administração Pública–FGV-RJ

Prof.^aDra. Silvia Zimmerman – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política – UNILA

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

À Rafaela, companheira de sonhos e aventuras.

AGRADECIMENTOS

A escrita de uma tese de doutorado significa o encerramento de um ciclo. Este ciclo representa um período intenso de formação e aprendizado acadêmico, no qual, após sua defesa e aprovação, o estudante sente-se apto – ou autorizado – a iniciar sua própria trajetória profissional. O fim do meu ciclo de doutorado tem um significado principal. Para além de marcar um período longo de aprendizado e esforço intelectual, meu período de seis anos de formação acadêmica – mestrado e doutorado – representou um ciclo de descobrimento sobre minhas opções de vida. Após anos me dedicando à política enquanto profissão, encontrei no estudo da política, no ato de aprender sempre, errar muitas vezes, e descobrir a cada período novas áreas para desbravar intelectualmente, o labor com o qual pretendo me ocupar, que me traz conforto e que confere sentido ao meu dia a dia. Este é sem dúvida o principal significado do fim deste ciclo. Ao longo deste período, acumulei muitos débitos e devo inúmeros agradecimentos. Este é o espaço para fazê-los.

Duas pessoas foram centrais para que minhas escolhas não impedissem esta tese de ser escrita e concluída. Agradeço à minha esposa, Rafaela, que nunca se permitiu – e me permitiu – duvidar de que poderia concluir esta tese. A minha mãe, Cleide, que mesmo sem entender muito sobre as dinâmicas da academia, nunca me permitiu que levasse à sério os momentos em que balancei em não terminar este trabalho. Aproveito para agradecer ao restante minha família pelo suporte ao longo destes anos de formação acadêmica, a meu Pai Raul, meus irmão Neto e Gabriel, e à família que ganhei ao longo da tese, Armando, Helena e Marcela.

Agradeço à minha orientadora, Thamy Pogrebinski. Sua supervisão, em especial durante o período em que estive como aluno visitante no *Berlin Social Science Center*, foi fundamental na estruturação desta tese. Thamy é a principal interlocutora desta tese. Suas reflexões sobre a participação no Brasil formam o sustentáculo teórico deste trabalho. Nestes seis anos de convivência, aprendi com a Thamy que o labor acadêmico é composto de muita disciplina, dedicação, rigor e, principalmente, muitas horas de trabalho. Além da supervisão profissional, nestes anos de convivência pude ganhar na Thamy uma grande amiga – e com ela uma segunda família, junto com o querido Kai Wegrich e a pequena Hannah Pogrebinski.

Agradeço especial também a dois outros professores que de perto acompanharam a escrita desta tese. Ao Professor Fabiano Santos, meu orientador de mestrado, que leu e opinou atentamente sobre este trabalho. Fabiano Santos é uma grande força do IESP e da Ciência Política brasileira, e será sempre um espelho profissional para mim. Serei eternamente grato por ter dado com ele meus primeiros passos na academia. Agradeço também ao Ricardo Ceneviva, por sua contribuição à minha formação em métodos quantitativos.

Agradeço às instituições que contribuíram na feitura desta tese. À Universidade do Estado do Rio de Janeiro e ao seu Instituto de Estudos Sociais e Políticos, casa que formou o acadêmico que serei um dia, espaço onde vivi os melhores anos da minha vida e onde conheci parte dos meus grandes amigos e interlocutores profissionais. À Capes e CNPq pelos anos de financiamento de estudos de doutorado. Ao *Berlin Social Science Center*, instituto que me acolheu por duas vezes em 2014 e 2015, período durante o qual a base fundadora desta tese foi construído e ao DAAD, por financiar uma destas idas. Por fim, agradeço à *University of Maryland - College Park*, minha mais recente casa acadêmica, local onde maior parte da tese foi escrita ao longo do verão de 2017.

Agradecimento especial aos amigos e amigas do IESP. Sinceramente, não acredito que terei nova oportunidade de conhecer pessoas tão brilhantes e estimulantes academicamente como tive neste anos na Rua da Matriz, 82. Ao Igor Acácio, parceiro das nerdices acadêmicas, conversas e planos sem fim. À Natalia Maciel, coautora e amiga. Ao Pedro Borba, sem dúvida o mais brilhante da nossa turma. Ao Amaro Grassi, pelas conversas sobre o Brasil. Ao Leonardo Barbosa e às nossas infindáveis conversas sobre a PT e a esquerda. A Flávia Bozza, Renata Albuquerque, Alessandro Amorim, Julio Canello, Felipe Albuquerque, Adriana Aidar, colegas dos cursos e vivência nestes anos de Rua da Matriz. Além destes, agradeço aos colegas de outras instituições, que auxiliaram em momentos distintos deste trabalho e na minha formação acadêmica em geral, Natalia Bueno, Mariana Carvalho, Thiago Nascimento, Rogerio Barbosa, Andrew Phillips, Eric Dunford, José Cabezas, Christopher Massarole, Joan Timoneda. Aos amigos do ano em que estive na DAPP/FGV, Marco Aurelio, Andressa, Pedro, Roberta, JV, Tatiana, Juliana, Rafaela, Roberta e Lucas. Por fim, agradecimento especial aos milhares de anônimos do site Stackoverflow e sua imensurável ajuda no uso do R.

Um parágrafo especial à minha amiga e colaboradora, Talita Tanscheit. Conheci a Talita ainda no movimento estudantil. Nós nos tornamos colegas de mestrado, doutorado e de pesquisas sobre democracia e América Latina. Talita leu e releu todos os capítulos desta tese, e sua contribuição foi fundamental. Ao longo dos anos, Talita se tornou uma amiga especial e minha principal interlocutora acadêmica, com quem compartilho ideias inciais e recebo preciosas sugestões.

Agradeço a todos os professores e professoras com que tive o prazer de fazer cursos e aprender nestes anos de IESP. Mantenho aqui meus dois agradecimentos especiais da dissertação de mestrado: a Cesar Guimarães, por me ensinar teoria política, e a Nelson do Valle, por relembrar meu interesse pela matemática. Além deles, a Fabiano Santos, Elizabeth Stein, João Feres Junior, Letícia Pinheiro, Breno Bringel, José Antonio Cheibub, Frederic Vanderbergh, Marina Costa Lobo, Christian Lynch, Carlos Antonio Ribeiro, Fernando Guarnieri e José Leon Swako.

Agradecimento especial às pessoas do mundo rural com quem muito aprendi na feitura deste manuscrito. Três pessoas foram centrais para me introduzirem na dinâmica

do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do CONDRAF e dos movimentos rurais, Aneline Specht, Guilherme Abrahão e Sarah Luiza, respectivamente. Além deles, gostaria de agradecer ao Humberto Oliveira, Caio França, Andrea Butto, Joaquim Soriano, Severine Macedo, Rodrigo Amaral, Mandela da CNBB, Leticia, Alessandra e William da Contag, Mazinho e Marcia da Rede, Marcos Rocinski, Cristina da ASA, Rodrigo Amaral, Marcia Riva, Marcelo e Ivanilson da SDT, Vera Azevedo, Ernesto Galindo, Betty Rocha, e todos os com que conversei na busca por aprender sobre o mundo rural brasileiro.

Agradeço, enfim, aos amigos não acadêmicos, que sempre estiveram presentes nos momentos de descanso deste trabalho. Aos amigos e amigas, Tati, Bernardo e Pedro Cotrim, Dudu Casotti, André e Andreia, Daniel Gaspar, Bruno Moreno, Priscila Borges, Estevão Cruz, André Negão, Juliana, Lili, Samira, Rattes, Gilliard, Viamão, Anderson, Tica e Pulga. Aos amigos da infância, Sergio, Gustavo, Juliana, Rodolfo, João e Marco.

Por fim, apesar de todas estas contribuições, o produto final desta tese e seus erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

RESUMO

VENTURA, Tiago. *Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia: análise da efetividade dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural no Brasil*. 2019. 189 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A adoção de inovações democráticas em que a participação, representação, ou deliberação da sociedade no ciclo de políticas públicas são ampliadas produzem efeitos? Tais efeitos importam para a qualidade dos regimes democráticos? Esta tese de doutorado pretende responder estas questões analisando os efeitos da adoção de inovações democráticas no meio rural brasileiro para o acesso de pequenos agricultores/as e outros agentes do mundo rural às políticas redistributivas de desenvolvimento rural. O objeto de análise da tese são os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural; tais inovações foram adotados como estratégia participativa para as políticas federais de desenvolvimento rural a partir de 2003 até os anos mais recentes. Argumenta-se que inovações democráticas podem promover impactos no ciclo de políticas públicas e, ao serem expandidas à dinâmica nacional, podem incrementar a qualidade dos regimes democráticos. Utilizando múltiplas técnicas estatísticas para a totalidade de municípios brasileiros de 2005-2013, a tese afere se em municípios onde Colegiados Territoriais foram constituídos, agentes locais acessaram mais e maior volume de recursos em políticas federais de desenvolvimento rural. Dentre as políticas públicas de Desenvolvimento Rural, analisa-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar (PNAE) e as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Para identificar causalmente os efeitos dos Colegiados, explora-se a discontinuidade geográfica na expansão da referida inovação democrática, focando parte da análise em modelos estatísticos onde municípios na vizinhança dos Colegiados, porém sem tais inovações, são comparados com aqueles onde a inovação estava presente. A análise é complementada com informações qualitativas baseadas em entrevistas realizadas pelo Autor com gestores públicos e lideranças sociais do mundo rural. Os resultados confirmam as hipóteses de que a abertura de canais participativas amplia a capacidade de atores locais acessarem políticas federais de desenvolvimento rural. Explica-se este achado com dados qualitativos indicando que os Colegiados reduzem a diferença informacional entre Estado e agentes locais na gestão das políticas, possibilitando ajustes às especificidades locais na oferta da política por parte do Estado, e aos indivíduos no nível local, ampliam-se seu nível de informação sobre as políticas, sua capacidade de articulação local, assim como são reduzidas dificuldades técnicas para o acesso às políticas federais.

Palavras-chave: Inovações democráticas. Qualidade da Democracia. Redistribuição. Rural.

ABSTRACT

VENTURA, Tiago. *Democratic innovations, redistribution and quality of democracy: analysis of the effectiveness of territorial collegiates for rural development in Brazil*. 2019. 189 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Does the adoption of democratic innovations in which the participation, representation, or deliberation of the civil society increases in the public policy cycle produce effects? Do such results matter to the quality of democratic regimes? This doctoral thesis answers these questions by analyzing the impact of the adoption of democratic innovations in the access of small farmers and other rural's agents to the redistributive policies for rural development in Brazil. The Territorial Committees for Rural Development are the object of this doctoral thesis; such innovations were adopted as the participatory strategy for the rural development policies by the Brazilian Government from 2003 until recently. The thesis argues that democratic innovations can promote impacts in the policy-making and, when adopted with a national scope, might engender macro-level changes in the quality of democratic regimes. Testing a variety of statistical models, the thesis argues that in municipalities where Territorial Committees were constituted, rural agents were more likely to access and receive higher grants on federal policies for rural development. The thesis analyzes four public policies of Rural Development these policies are Brazilian National Programme to Strengthen Family Farming (PRONAF), the Food Acquisition Program (PAA), the Program for the Acquisition of Family Agriculture Products for School Nutrition (PNAE), and the Program of Technical Assistance and Rural Extension policies (ATER). To precisely identify the causal effects of the Territorial Committees, the thesis explore the geographical discontinuity in the expansion of this democratic innovation relying on statistical models where municipalities in the vicinity of the Committees, however without such democratic innovations, are compared with those where the innovations were adopted. The thesis complements the argument using qualitative data based on interviews with public officials and rural activists from the civil society conducted by the Author. The results confirm the hypothesis that the opening of participatory channels broadens the capacity of local actors to access federal rural development policies. Qualitative data indicate that the Committees were able to reduce the informational gap between the State and local agents in the policy-making, allow bureaucrats to adjust the policies to local specificities improving the supply side, and to individuals at the local level to increase their level information, broaden their social capital skills, and reduce bureaucratic barriers promoting greater access to the policies.

Keywords: Democratic Innovations. Quality of Democracy. Redistribution. Rural Development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos Municípios com Colegiado Territorial.	87
Gráfico 2 - Mapa dos municípios com colegiado.	88
Gráfico 3 - Resultados para acesso ao PRONAF	108
Gráfico 4 - Resultados para acesso ao PAA	108
Gráfico 5 - Resultados para acesso ao PNAE	109
Gráfico 6 - Resultados para acesso ao ATER	109
Gráfico 7 - Probabilidade predita para acesso ao PRONAF	113
Gráfico 8 - Probabilidade predita para acesso ao PAA	113
Gráfico 9 - Probabilidade predita para acesso ao PNAE	114
Gráfico 10 - Probabilidade predita para acesso às políticas de ATER	114
Gráfico 11 - Resultados para Recursos ao PRONAF	116
Gráfico 12 - Resultados para Recursos ao PAA	116
Gráfico 13 - Resultados para Recursos ao PNAE	117
Gráfico 14 - Resultados para Recursos de ATER	117
Gráfico 15 - Valor Predito Médio para Recursos ao PRONAF	121
Gráfico 16 - Valor Predito Médio para Recursos ao PAA	121
Gráfico 17 - Valor Predito Médio para Recursos ao PNAE	122
Gráfico 18 - Valor Predito Médio para Recursos ao ATER	122
Gráfico 19 - Efeito Causal dos Colegiados na Adoção das Políticas de Desenvolvi- mento Rural	140
Gráfico 20 - Efeito Causal dos Colegiados no Volume de Recursos Acessado nas Políticas de Desenvolvimento Rural	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- O conceito de efetividade das inovações democráticas	40
Tabela 2	- Características socioeconômicas e demográficas dos municípios com co- legiado territoriais	89
Tabela 3	- Razão de Chance para existência de Colegiado Territorial	110
Tabela 4	- Efeito marginal da adoção de Colegiado Territorial	118
Tabela 5	- Número de municípios fora da regra da criação do Território Rural . .	134
Tabela 6	- Número de municípios nos grupos de tratamento e controle por ano . .	137
Tabela 7	- Tabela de balanceamento dos municípios na borda geográfica	138
Tabela 8	- Resultados dos Modelos de efeito causal	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável
CODETER	Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar
PROINF	Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar - Infraestrutura
PRONAT	Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SAF-MDA	Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SDT-MDA	Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS, REDISTRIBUIÇÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA.	27
1.1	Democracia: um conceito com duas faces	30
1.2	O conceito de efetividade no estudo de inovações democráticas. Qual efetividade importa para a qualidade da democracia?	34
1.2.1	<u>O conceito de efetividade: definições da literatura</u>	36
1.2.2	<u>Redefinindo a efetividade de inovações democráticas</u>	37
1.2.3	<u>Qual tipo de efetividade importa à qualidade das democracias?</u>	41
1.2.4	<u>Efetividade política e resultados públicos: avanços e limites.</u>	42
1.3	Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia 46	
1.3.1	<u>Ampliando a igualdade social via novas formas de participação política.</u> . .	47
1.4	Conclusão	55
2	EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E SEU ALCANCE NO MUNDO RURAL. PROCESSO HISTÓRICO E O PAPEL DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.	57
2.1	Democratização, expansão da participação e inovações democráticas. O surgimento do experimentalismo democrático brasileiro. 59	
2.2	O experimentalismo democrático atinge o meio rural brasileiro. .	62
2.2.1	<u>A década de 90, a inclusão do tema rural na agenda pública</u>	62
2.2.2	<u>A era Lula. A reformulação do CONDRAF e o surgimento dos colegiados territoriais</u>	66
2.2.2.1	<u>A criação do CONDRAF e as conferências nacionais.</u>	66
2.2.2.2	<u>Os colegiados territoriais de desenvolvimento rural.</u>	70
2.2.2.3	<u>Os colegiados territoriais de desenvolvimento rural no programa Territórios da Cidadania</u>	74
2.3	O papel do CONDRAF na concepção, estruturação e funcionamento dos colegiados territoriais.	76
2.3.1	<u>O CONDRAF como polo organizador da participação.</u>	77
2.3.2	<u>Institucionalizando a participação via colegiados.</u>	81
2.3.3	<u>Mobilizando de cima: o papel do CONDRAF no funcionamento dos colegiados.</u> 84	
2.4	Os Colegiados Territoriais no Brasil. Análise descritiva de sua expansão e das características socioeconômicas dos municípios . .	86
2.5	Conclusão	89

3	A EFETIVIDADE POLÍTICA DOS COLEGIADOS TERRITÓRIAS. REDISTRIBUINDO RECURSOS VIA INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	91
3.1	Inovações democráticas, igualdade e redistribuição. Ampliando a qualidade da democracia brasileira.	92
3.2	As políticas federais de desenvolvimento rural	95
3.3	Dados e métodos	99
3.3.1	<u>Dados</u>	99
3.3.2	<u>Modelos</u>	102
3.3.2.1	Estimando o acesso às políticas	102
3.3.2.2	Estimando a ampliação de recursos federais.	104
3.4	A participação importa para adoção de políticas?	106
3.5	A participação importa para o volume de recursos?	115
3.6	Considerações qualitativas sobre os resultados.	123
3.7	Conclusão	125
4	EM BUSCA DA CAUSALIDADE. IDENTIFICANDO EFEITOS CAUSAIS DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS.	127
4.1	Explicando o modelo de resultados potenciais e o conceito de causalidade	129
4.2	Experimentos naturais. Comparando municípios na borda dos Colegiados Territoriais	132
4.3	Dados e métodos.	136
4.4	Resultados	139
4.5	Discutindo mecanismos e processos do impacto causal dos Colegiados Territoriais	143
4.5.1	<u>Aperfeiçoando a oferta das políticas</u>	146
4.5.2	<u>Empoderando agentes locais: ampliando a informação e articulação via participação.</u>	150
	CONCLUSÃO	155
	REFERÊNCIAS	162
	APÊNDICE A – Lista dos Entrevistados	178
	APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas	180
	APÊNDICE C – Dados do balanceamento dos dados após o uso de <i>matching</i> por ano	184

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, estudos de inovações democráticas constituíram-se como parte central da Ciência Política brasileira. Ao lado dos estudos sobre presidencialismo de coalização e relações executivo-legislativo, área marcada pelos estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, investigações sobre inovações democráticas formam uma identidade fundamental da moderna Ciência Política no Brasil. Não há estudos, ou estudiosos, na Ciência Política internacional sobre inovações democráticas de caráter participativo ou deliberativo que não sejam familiarizados com a produção acadêmica e com a realidade brasileira de experimentalismo democrático das últimas três décadas.

Há seis anos, ao iniciar meus estudos de doutorado, tinha esta marca da identidade participativa da Ciência Política brasileira como tema de meu interesse acadêmico. Principalmente por minha experiência anterior, quando participei na coordenação nacional da I Conferência Nacional de Educação, em 2010, trouxe à vida acadêmica o interesse em entender a experiência em que havia tomado parte como agente ativo, compreender as dinâmicas da relação entre Estado e sociedade estabelecidas nestes fóruns e, principalmente, medir empiricamente seus impactos nas políticas públicas do Estado brasileiro. Este início de minha vida acadêmica convergiu com um giro mais amplo dos estudos de inovações democráticas no Brasil, nos quais – em especial a partir dos diversos estudos, dentre os quais autores como Thamy Pogrebinski e Brian Wampler se destacam – este campo realizou um giro empírico em torno da necessidade de aferir, em políticas públicas, os efeitos macro destas inovações democráticas, adotadas em nível nacional ou espalhadas localmente no território nacional.

Se o campo de estudos ou meus pressupostos foram responsáveis por minha agenda, é impossível afirmar. Porém, ao longo dos anos de doutorado consolidei como minha forma de pensar academicamente a busca duradoura por conduzir seriamente a pesquisa empírica. Mais importante, incessantemente busquei nesta tese de doutorado um objeto que me permitisse aferir empiricamente como é válido investir em formas inovadoras de colaboração entre sociedade e Estado, sobretudo, vendo na política um equalizador para as perenes desigualdades sociais brasileiras.

Neste período, fui apresentado empiricamente ao objeto desta tese de doutoramento: os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural (CODETERs). Conheci-os a partir de conversas com diversos colegas, posteriormente personagens desta tese, envolvidos diretamente com a concepção, execução e gestão desta política, a partir do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tal experiência era exaltada por meus, sobretudo minhas, colegas como uma das principais inovações participativas criadas pelo governo Lula. Suas singularidades principais seriam seu espalhamento nacional e seu forte componente redistributivo, dados pelos atores do mundo rural incluídos nos fóruns e pelas

políticas sociais relacionadas à tal inovação. O rural brasileiro historicamente excluído da construção da cidadania no Brasil (SANTOS, 1979) tornava-se, a partir dos colegiados e das políticas do MDA, protagonista da participação, representação e deliberação das suas políticas.

Os colegiados territoriais foram criados pelo governo Lula a partir de 2003. Consistem em inovação democrática responsável pela deliberação, diálogo e inclusão participativa de atores nos rumos das políticas de desenvolvimento rural no nível territorial, agrupando conjunto de municípios, suas representações do setor público e da sociedade civil, de acordo com critérios políticos e sociais definidos em parceria entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Esta inovação surgiu no bojo do processo de territorialização – a ser detalhado no capítulo dois – da política de desenvolvimento rural, implementada a partir de 2003, em que cada território rural passou a contar com um fórum deliberativo e participativo composto por Estado e sociedade para debater sobre desenvolvimento rural neste espaço. A partir de 2003, o governo federal passa a investir fortemente nesta iniciativa para a criação de espaços de diálogo com agentes do mundo rural no nível local, consolidando-a como inovação democrática de escopo nacional, atingindo um total de 3.548 municípios brasileiros no ano de 2014, englobando todas as regiões e estados brasileiros, envolvendo milhares de trabalhadores rurais, pequenos agricultores e outros agentes no mundo rural nesta nova dinâmica participativa.

Esta tese de doutorado pretende investigar as conexões entre a ampliação da participação política via inovações democráticas e a qualidade da democracia no Brasil. Pretendo demonstrar como inovações democráticas podem promover impactos no ciclo de políticas públicas e, ao serem expandidas à dinâmica nacional, podem promover impactos de nível macro da qualidade dos regimes democráticos contemporâneos. Dentre os diversos componentes da qualidade da democracia, pretendo argumentar como a maior ocorrência da participação, via inovações democráticas, pode resultar em maior acesso a políticas de caráter redistributivo em contextos de desigualdade social, tornando a sociedade mais igualitária e contribuindo para a constituição de uma democracia de maior qualidade.

Experiências de ampliação da participação via inovações democráticas de caráter deliberativo, participativo e representativo se espalharam ao redor do mundo a partir da década de 1980, tendo o Brasil e mais amplamente a América Latina servido como espaços pioneiros nesse laboratório de experimentalismo. Servem como exemplo dessas inovações no Brasil: o Orçamento Participativo; os conselhos municipais de políticas públicas; as experiências de participação digital; as Conferências Nacionais; e os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas. Não é hoje possível pensar a participação política na América Latina somente na chave dicotômica de Estado e sociedade, considerando que

a tônica da redemocratização do continente foi a abertura destes espaços de diálogo e participação social permanentes, nos quais sociedade e Estado atuam conjuntamente na gestão, deliberação e construção das políticas públicas.

Esta introdução será dividida nas seguintes partes. Em primeiro lugar, será apresentada a justificativa sobre o objeto de análise escolhido nesta tese. Na seção seguinte, apresentarei uma discussão sobre o conceito de inovações democráticas adotado neste trabalho. Na terceira seção, discutirei a tendência recente de o campo de estudos sobre inovações democráticas focar suas investigações na efetividade destas experiências e seus impactos, ressaltando como esta tese se vincula a essa tendência, assim como tal abordagem permite conectar teoricamente a discussão sobre a ampliação da participação via inovações democráticas e a qualidade da democracia no Brasil. A seção seguinte apresentará o desenho de pesquisa da tese. Por fim, apresentar-se-á a seção conclusiva com a estrutura de capítulos.

Não me parece existir nada mais animador a um pesquisador acadêmico do que encontrar seu objeto de pesquisa. Ao ser apresentado aos colegiados, pelos colegas e personagens acima apresentados, tive uma sensação única de ter encontrado algo ao qual era válido dedicar anos de minha vida. Os colegiados continham – o tempo verbal passado importa aqui – todos os elementos que procurava como tema a ser investigado em uma tese de doutorado. Tratava-se de experiência adotada nacionalmente, com uma participação na qual os protagonistas eram os atores do mundo rural, historicamente excluídos da dinâmica política brasileira. Experiência na qual políticas sociais de caráter fortemente redistributivo, com foco central em diminuir a pobreza rural brasileira, eram objeto de deliberação e debates entre Estado e sociedade. No atual contexto da política brasileira, tais experiências participativas foram desmontadas ¹ e perderam seu protagonismo como forma inovadora de relação entre Estado e sociedade característica da democracia brasileira. Espero que esta tese faça jus à formidável experiência dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural, pondo em claro sua efetividade como mecanismos de aprimoramento da democracia brasileira. Espero que faça justiça a todos os homens, mulheres e jovens trabalhadores rurais que dedicaram parte de sua vida à política e a estes fóruns – e que como ninguém devem sentir as consequências de seus desmantelamento.

¹ Conferir artigo de Pogrebinschi e Tanscheit “Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?” para uma análise do desmonte dos mecanismos participativos no Brasil. Disponível em <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/thamy-pogrebinschi-talita-tanscheit/moving-backwards-what-happened-to-citizen-part>. Acesso em Julho 23 de 2017

Justificativa

Este objeto de estudo se justifica por algumas razões importantes de se apresentar nesta introdução. Em primeiro lugar, a Ciência Política brasileira pouco se dedicou a entender as dinâmicas políticas existentes no mundo rural. Essa ausência se reflete também na área de estudo de inovações democráticas, em que poucos estudos se concentraram sobre inovações desenvolvidas no mundo rural. Dessa forma, esta tese amplia o conhecimento coletivo sobre um novo objeto de análise, os colegiados territoriais, situados em um contexto ainda sub-investigado pela Ciência Política brasileira, o mundo rural.

Além disso, o que justifica a escolha dos colegiados territoriais, em vez dos tradicionais conselhos municipais de políticas públicas amplamente investigados pela literatura de inovações democráticas? (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; CUNHA, 2010; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; LUCHMAN, 2002; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; TATAGIBA, 2002; TATAGIBA, 2005). Há duas justificativas centrais nesta escolha. Em primeiro lugar, a partir de 2003, os colegiados territoriais foram criados e priorizados como forma de diálogo entre Estado e sociedade, seja pelo MDA, seja pela sociedade civil. Essa decisão é centralmente devida a críticas anteriores ao funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural construídos ao longo da década de 90 (ABRAMOVAY, 2001; FAVARETO; DEMARCO, 2004; MATTEI; DUARTE, 2005). Em segundo lugar, considerando como foco importante desta tese a capacidade de aferir os impactos de larga escala da participação, a existência de dados que podem ser coletados para posteriores testes empíricos é fundamental à tomada do objeto. Neste caso, não havia sistematização feita pelos órgãos oficiais sobre a existência de conselhos municipais, enquanto a informação sobre os colegiados territoriais, apesar de não sistematizada, era de fácil acesso.

Por fim, do ponto de vista teórico, esta tese pretende argumentar como a participação via inovações democráticas pode ampliar o acesso dos agentes locais às políticas sociais redistributivas voltadas ao mundo rural brasileiro, ampliando a igualdade social da democracia brasileira e, por conseguinte, sua qualidade. A inclusão da igualdade, em particular em seu componente social, não é ponto pacífico na literatura sobre qualidade da democracia. No entanto, argumentarei no primeiro capítulo desta tese em defesa deste componente, sobretudo, de sua dimensão social. Argumentarei que resultados desiguais do ponto de vista da dimensão social resultam diferenças de recursos por parte dos cidadãos na sua capacidade de ação política, ou seja, terão impacto na força dos cidadãos para fazer avançar suas preferências. Nesse sentido, igualdade social é fundamental a uma democracia de alta qualidade, na qual cidadãos possuem capacidade semelhante de fazer suas preferências terem reflexo nas ações de seus representantes.

Nesse contexto, analisar uma inovação adotada no meio rural brasileiro torna esta chave teórica mais interessante ainda. O meio rural brasileiro é espaço histórico de concen-

tração de desigualdades sociais e políticas, por exemplo, com a exclusão dos agentes rurais do avanço da limitada cidadania brasileira (SANTOS, 1979), com as limitações impostas ao longo da nossa história sob seu direito ao voto (NICOLAU, 2012), ou pelo simples fato de ainda ser espaço concentrador de grande parte das nossas desigualdades sociais (NERI; MELO; MONTE, 2012). Neste contexto, investigar os efeitos da participação em contextos de histórica desigualdade tornaria os resultados ainda mais interessantes teórica e empiricamente, justificando o uso dos colegiados territoriais como objeto relevante de análise.

A hipótese central desta tese sustenta que, no tema do desenvolvimento rural, as inovações democráticas atuaram como mecanismo efetivo de democratização da gestão estatal, incorporando a sociedade na gestão de políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro. Assim, argumento que no nível local, os colegiados territoriais serviram como mecanismos de redução da diferença informacional e de empoderamento da sociedade civil rural no nível local, ampliando a capacidade dos atores locais em acessar políticas federais, permitindo a eles maior acesso a recursos federais no nível local. Por fim, concebo as políticas em análise como de caráter redistributivo; portanto, comprovada tal hipótese, argumento que, ao conectar participação com maior capacidade de acesso a políticas redistributivas, as inovações democráticas podem servir como mecanismo efetivo na promoção de melhor redistribuição de recursos estatais, gerando maior igualdade e ampliando a qualidade da democracia no Brasil.

Inovações democráticas. Definições conceituais

A literatura sobre estas recentes experiências de participação política faz uso de distintas nomenclaturas para classificar tais objetos. A seguir, apresenta-se uma breve discussão com esta literatura, ressaltando os limites que motivaram esta tese a desenvolver uma definição própria de inovações democráticas. Este esforço é importante para compreender em que medida o que se propõe nesta tese dialoga ou difere do campo de estudos que se debruçou sobre o tema. Após esta revisão, apresentarei o novo conceito de inovações democráticas a ser utilizado nesta tese. Há um grupo de autores e definições que pode ser caracterizado por incorporar sua expectativa teórica sobre o objeto – ou seja, inovações democráticas – em sua própria definição conceitual. Este movimento mistura análises dos resultados das inovações com sua própria definição conceitual.

Neste grupo, podem-se citar: a definição de instituições de governança participativa (DONAGHY, 2013), na qual a autora aponta que, conceitualmente, tais inovações buscam a redistribuição de políticas e a promoção de accountability; a definição proposta em Seele e Peruzzoti (2009), em que inovações participativas são conceituadas como aquelas desenvolvidas para corrigir déficits da representação política; e a definição de Geissel e

Joas (2012) em que “inovações participativas” são: “propositalmente introduzidas com o objetivo de reparar os males dos regimes democráticos atuais e melhorar a qualidade da democracia”(10). ²

Estas definições falham ao prender seu constructo conceitual à determinada finalidade, estabelecida previamente de acordo com as expectativas teóricas de cada autor ou autora. Nem todas as inovações democráticas são pensadas como respostas à dita crise de representação ou são formuladas com fins exclusivamente redistributivos. Estes objetivos não tornam possível dar uniformidade ao conceito. As inovações podem atingir e ser criadas com finalidades outras, que não as propostas em um conceito previamente estabelecido. O que dá uniformidade a estas inovações é a abertura à participação da sociedade e ao compartilhamento da gestão estatal, e não seus objetivos finalísticos.

Neste ponto, acredita-se que o conceito de Smith (2009) seja mais bem-sucedido, visto que enquadra como objetivo das inovações democráticas a ampliação da participação e da deliberação dos cidadãos no processo decisório estatal, sem conectar tal inovação na forma de participação a uma finalidade teórica prévia. Em Smith (2009), inovações democráticas são: “instituições que foram desenhadas especificamente para ampliar e aprofundar a participação cidadão no processo decisório das políticas públicas” (SMITH, 2009:1). Essa definição se assemelha à proposta nesta tese por sua simplicidade. No entanto, ao longo do detalhamento do seu conceito, o autor limita sua compreensão do termo participação cidadã a formas diretas de engajamento do indivíduo, excluindo desta categoria formas representativas de participação política. Por exemplo, o autor não considera em seu conceito experiências de conselhos gestores ocupados por representantes de entidades da sociedade civil organizada ou por setores empresariais. Esta limitação exclui ampla variedade – talvez a principal – dos casos de inovação democrática adotados no Brasil e na América Latina.

Outra definição importante e recorrente na literatura nacional está em Avritzer (2009). O autor usa o conceito de instituições participativas, definindo-as como instituições abertas pelo Estado, com vistas a incluir atores da sociedade civil em determinadas áreas da política. Apesar do detalhamento deste conceito não ser o foco central em Avritzer – visto que seu objetivo central é pensar uma nova teoria da participação política que leve em conta tais inovações –, a simplicidade e objetividade de sua definição chamam a atenção. Optou-se por não adotar este conceito, em razão de, do ponto de vista terminológico, inovações democráticas conferir maior amplitude ao amplo rol de experiências de participação política desenvolvidas nos últimos anos. Em outras palavras, conforme mencionado no início deste esforço conceitual, inovações não são centralmente participativas, parte delas pode privilegiar aspectos outros, como a deliberação ou a constituição

² Tradução do Autor.

de novas formas de representação política da sociedade, facetas que, no entanto, ficam subdimensionadas na definição instituições participativas.

Por fim, há o conceito de interfaces socioestatais, proposto recentemente para compreender tais inovações na América Latina. Gurza Lavalle e Isunza Vera (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2012) definem desta forma:

O conceito de interface — social, estatal ou socioestatal — remete à ideia de um espaço constituído por sujeitos intencionais, cujas relações — na maior parte das vezes — assimétricas com outros sujeitos estabelecem um espaço de conflito, de negociação e disputa como espaços (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2012:92).

Pires e Vaz (2012) e Pires e Souza (2012) defendem a utilização desta abordagem analítica para os casos brasileiros a partir de duas justificativas. Em primeiro lugar, o conceito de interfaces socioestatais ampliaria o escopo de casos a ser investigados, incorporando ações como reuniões entre Estado e sociedade, audiências públicas, plenárias e ouvidorias. Em segundo lugar, conforme os autores, a interface consiste em abordagem teórica capaz de retirar o foco, até então presente na literatura, do olhar para a participação somente sob a ótica da sociedade, não chamando atenção ao papel dos agentes estatais nestas formas de interação.

Não restam dúvidas de que o conceito de interface socioestatais amplia o escopo quando comparado às definições prévias de inovações democráticas, instituições participativas ou instituições de governança participativa. Com esse objetivo, que está no cerne dos autores que o utilizam, o conceito parece ser bem-sucedido. No entanto, tal ampliação não me parece ser conveniente na perspectiva de dar maior precisão ao objeto de análise. Além de comportar instituições como as que essa tese se propõe a estudar, a abertura temática proposta no conceito de interfaces incorpora eleições, taxaço, impostos, transferências orçamentárias, entre outros. Ao fim, este conceito esvazia a ideia de participação política e formas inovadoras de fazê-la, englobando todos os espaços de diálogo entre agentes estatais e sociais como formas de interface.

Por essas limitações dos conceitos prévios, optou-se por uma conformação própria do conceito de inovações democráticas. Defino inovações democráticas como inovações institucionais gestadas pelo Estado, por agentes sociais ou em coparticipação, com objetivo de incluir cidadãos e representações da sociedade civil, tendo como condição necessária o objetivo de incluir a sociedade nas definições sobre políticas públicas. Há três componentes centrais neste conceito. Concebo inovações democráticas necessariamente como: a) mecanismos de caráter institucional, formal ou informal, propostos por determinado ente da esfera estatal, pela sociedade ou em coparticipação, por meio dos quais são constituídos espaços de deliberação, participação e representação; b) nos quais participam cidadãos e representantes de organizações da sociedade civil, que são necessariamente incluídos; e c) que possuem o objetivo de ampliar a participação, a deliberação ou representação dos agentes sociais no processo decisório estatal, com vistas a impactar na produção de polí-

ticas. Este conceito mais ampliado permite, por exemplo, incorporar experiências tanto de iniciativa estatal, como os orçamentos participativos e diversas experiências de conselhos em distintos níveis, quanto experiências de iniciativa puramente societal, que são extremamente comuns na América Latina, como, por exemplo, as experiências do *Como Vamos* nas cidades da Colômbia ³. No entanto, como condição necessária deste esforço conceitual, estão a inclusão da sociedade no interior da inovações democrática, e o objetivo da inovação ser o de produzir alterações no ciclo de políticas públicas.

Opta-se pelo termo inovação, por se tratar de experiências que inovam diante da forma tradicional de participação política, conectadas a ciclo eleitoral, partidos políticos e organizações da sociedade civil. Opta-se pelo termo democrático porque tais inovações possuem ampla diversidade e contornos distintos, existindo experiências em que o contorno participativo é privilegiado, mas havendo outras em que o contorno central é o da promoção da deliberação entre os cidadãos ou até mesmo a conformação de novas formas de representação política e societal. Sendo assim, o termo democrático é aquele que possui maior capacidade e amplitude para englobar tal diversidade.

É importante registrar que a limitação deste conceito a formas que possuem como finalidade a alteração do ciclo de políticas não exclui nem a importância de experiências de participação política em que tal componente não se faz presente, nem sua capacidade de contribuir no aprofundamento das qualidades das democracias contemporâneas. Protestos, ações diretas, espaços formativos e educativos sustentados pela sociedade civil contribuem à uma cultura cívica capaz de aprofundar a qualidade das democracias. No entanto, não se configuram como um espaço formal ou informal no qual as políticas em si são o foco; portanto, permitem a avaliação direta do impacto de inovações na qualidade da democracia. São experiências de participação política e, como tal, podem ter seus impactos analisados. Porém, não se configuram como inovações institucionais em que é possível analisar se a abertura de canais à sociedade produz impactos nas políticas públicas, ou seja, analisar se mais participação no ciclo de políticas amplia a qualidade das democracias e a qualidade das próprias políticas públicas.

Efetividade das inovações democráticas

Como dito anteriormente, o campo de estudos sobre inovações democráticas se constituiu como um dos mais ativos da Ciência Política brasileira nas últimas três déca-

³ Não é objetivo desta tese apresentar em detalhes casos distintos de inovações democráticas. Para isto, sugere-se o excelente e único banco de dados disponibilizado pelo projeto Latinno, coordenado pela professora Thamy Pogrebinschi. Disponível em <https://www.latinno.net/en/>. Acesso em 23 de Julho de 2018

das. Tal fato é resultado, sobretudo, de ser o Brasil um dos principais laboratórios de adoção de experiências em inovações democráticas no mundo. Nesse campo, esteve sempre presente a reflexão sobre os resultados dessas formas de participação, qual diferença tais inovações geravam em termos de adoção de políticas públicas e sob quais condições tais resultados eram mais fortes. Nessa agenda de pesquisa se consolidou o termo efetividade das inovações democráticas (PIRES, 2011)

Apesar de a agenda da efetividade ser frequente nos estudos de inovações democráticas no Brasil, suas características, seus pressupostos e suas bases e ferramentas metodológicas se alteraram ao longo dos anos. Inicialmente, essa agenda esteve centrada principalmente em estudos de caso de cunho qualitativo, com foco principal na experiência do Orçamento Participativo (ABERS, 2000; AVRITZER; PIRES, 2005; MARQUETTI, 2003b; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008) . Em um segundo momento, presenciou-se um esforço comparativo maior, seguido de certa diversificação dos objetivos de análise, incluindo experiências de conselhos de políticas públicas (AVRITZER, 2007a; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011; PIRES; VAZ, 2010; WAMPLER, 2007). Por fim, a tendência atual é a investigação dos impactos macro de inovações democráticas, considerando amplo número de casos, agregando distintas áreas temáticas, recorrendo ao uso de métodos econométricos mais robustos, buscando maior rigor na proposição de inferência causal e maior esforço na coleta de dados relativos às inovações democráticas (DONAGHY, 2011; DONAGHY, 2013; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; TOUCHTON; WAMPLER, 2013)

Este último grupo tenta responder a um desafio central, que em certa medida é reflexo da Ciência Política contemporânea das últimas décadas e seus questionamentos torno do tema da causalidade (BRADY; COLLIER, 2004; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; DUNNING, 2012; KEELE, 2015). Como identificar causalmente e em larga escala os efeitos da participação via inovações democráticas? Para esta pergunta, o campo de estudos tem buscado respostas a partir de duas estratégias: a) via ampliação do escopo, ou seja, fugindo do uso de estudos de caso e da comparação de poucos casos rumo a pesquisas de escopo ampliado, que permitam a identificação de efeitos macro das inovações democráticas; b) o campo de estudos tem-se tornado cada vez mais empírico, explorando mais recursos metodológicos e estreitando laços com a tradição empírica da Ciência Política contemporânea, em busca de tornar os achados em torno do impacto das inovações democrática mais robustos e, principalmente, de isolar os efeitos causais da participação via inovações democráticas.

Um dos objetivos centrais desta tese é contribuir com essa nova tendência de estudos sobre inovações democráticas. Em outras palavras, ao relacionar participação via inovações democráticas, distribuição, igualdade e ampliação da qualidade da democracia, o principal teste empírico aqui proposto consiste na busca por efeitos de larga escala da adoção de colegiados territoriais e na sua comprovação causal. Para isto, o desenho de

pesquisa proposto nesta tese privilegia análises quantitativas, o uso de métodos econométricos para testar suas hipóteses e o uso de desenho de pesquisa quase-experimental.

Desenho de pesquisa

O desenho de pesquisa proposto é relativamente simples, buscando ser o máximo possível intuitivo ao leitor não familiarizado com o uso de técnicas estatísticas. O argumento que sustenta este desenho é o seguinte: caso sejam efetivas as inovações democráticas em discussão nos capítulos seguintes, os agentes locais de municípios onde foram adotados colegiados territoriais terão maior capacidade de acesso às políticas distributivas de desenvolvimento rural, quando comparados àqueles municípios que não possuíam tais inovações democráticas para determinado ano. Nesse sentido, o desenho de pesquisa consiste basicamente em comparação de municípios com ou sem colegiado territorial – variável independente –, tomando como variável explicativa, ou dependente, do seu impacto nas políticas, o acesso e o volume de recursos recebidos por ano pelos agricultores familiares de cada unidade municipal. Tal estratégia será testada pelo uso de métodos estatísticos variados.

No entanto, esta estratégia intuitiva ainda não apresenta como se pretende isolar os efeitos causais da participação via inovações democráticas. Para isolar os efeitos dos colegiados, optou-se por duas estratégias. Em primeiro lugar, buscou-se gerar modelos sob especificações distintas, tomando diferentes políticas federais de desenvolvimento rural como objeto. Para avançar ainda mais na identificação causal, recorreu-se a um conjunto diversificado de técnicas econométricas, entre elas, uso de variáveis de controle, efeitos fixos no tempo e nos estados, e matching como pré-processamento de dados. Tal elemento isoladamente garante, ao menos, robustez aos resultados encontrados, porém, ainda é limitado no que se refere à identificação causal.

Para isto, a segunda estratégia recorre ao uso de desenho de pesquisa quase experimental para identificação causal dos impactos dos colegiados territoriais. O quase experimento é resultado da descontinuidade geográfica do processo de criação da política dos territórios relativos à borda geográfica de cada território rural, resultando em um desenho de pesquisa no qual replico parte dos modelos anteriores, porém, comparando somente municípios vizinhos onde, em um grupo de tratamento, verifica-se a existência de colegiado e, em outros, nos quais não há tal inovação democrática. Este desenho dará maior confiança nas assertivas causais aqui apresentadas.

Além disso, até onde é de meu conhecimento, este é o primeiro trabalho na literatura nacional a usar este tipo de desenho de pesquisa para análise de efetividade das inovações democráticas. Neste sentido, além das contribuições teóricas sobre efetividade de inovações democráticas e impactos da ampliação da participação na qualidade das

democracias, pretendo ofertar com esta tese uma contribuição metodológica a futuros trabalhos na literatura sobre inovações democráticas no país. Por fim, o banco de dados utilizado nesta tese foi construído pioneiramente pelo autor, sendo esta tese sua primeira apresentação.

Além disto, busca-se também incrementar tal análise quantitativa com um conjunto de elementos qualitativos. Para isto, durante os anos de 2015 e 2016, realizei um conjunto de quinze entrevistas com gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representantes da sociedade civil no CONDRAF, representantes da sociedade civil que compõem os colegiados no nível local e representantes da Rede Nacional de Colegiados Territoriais. Também participei de seis reuniões ordinárias do CONDRAF, além de realizar análise documental de todas as atas de reuniões deste conselho, entre 2003 e 2014. Este trabalho qualitativo serviu nesta tese tanto para a discussão do processo histórico de constituição dos colegiados territoriais – capítulo dois –, quanto para identificação dos mecanismos e processos ativados pela ampliação da participação via colegiado, que permitiram que tal experiência produzisse efeito macros – capítulo quatro.

Estrutura da tese

A tese se dividirá em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresentarei o marco teórico da tese. Este capítulo tem como base o argumento de que há um gap entre os estudos sobre as inovações democráticas e a literatura sobre qualidade da democracia, conforme apontado pioneiramente por Pogrebinschi (2013b). Busca-se solucionar este gap a partir de três movimentos. Em primeiro lugar, definindo um conceito comum de democracia capaz de congregar os dois campos de estudos. Em segundo lugar, apresentando um novo conceito de efetividade, mais ampliado, e precisando qual tipo de investigação sobre efetividade de inovações democráticas pode permitir propor assertivas sobre a qualidade das democracias em nível macro. Por fim, discute-se como a ampliação da participação via inovações democráticas pode ampliar a qualidade das democracias, com foco particular sobre a dimensão de igualdade da qualidade dos regimes democráticos. Propõe-se que mais participação via inovações democráticas em contextos de desigualdade permite maior capacidade de agentes sociais em pressionar e acessar políticas distributivas, conectando participação a mais igualdade, ampliando assim a qualidade dos regimes democráticos. Este ponto será debatido e testado empiricamente com base no caso dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural.

O segundo capítulo se dedicará à análise histórica da participação no país, com destaque para a apresentação dos colegiados territoriais. Esse capítulo se inicia a partir da recuperação do processo histórico da criação de inovações democráticas no Brasil e de como esse processo atingiu o meio rural brasileiro. A seguir, discute-se a criação do CONDRAF

e de outras experiências prévias de conselhos locais de desenvolvimento territorial, com foco central em como tal processo é fruto de uma sociedade civil mobilizada, exercendo pressão sob um Estado ainda reativo à participação no nível nacional. A partir de 2003, essa realidade se altera com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, alterando também o repertório de ação dos movimentos sociais no meio rural. Neste sentido, apresento como o CONDRAF atuou como agente central na criação e estruturação dos colegiados territoriais, demonstrando como a sociedade civil ajusta seu repertório de ação a partir da abertura de canais de diálogo com o Estado e de um governo mais aberto à participação social, no qual a partir destes fóruns o surgimento de novas inovações democráticas é organizado e estruturado, contribuindo assim para a constituição de um sistema mais integrado de deliberação e participação.

No terceiro capítulo, os colegiados territoriais serão o objeto da análise empírica, demonstrando a capacidade de potencializar para os agentes locais o acesso às políticas federais de desenvolvimento rural. Recorrendo a banco de dados inédito sobre o tema, analisar-se-á como a ampliação da participação gerou impactos no acesso às políticas neste tema. Esses testes são realizados pela utilização de um conjunto sofisticado de modelos econométricos – modelos logísticos e modelos de mínimos quadrados – com ferramentas de matching, uso de efeitos fixos no tempo e nos estados da federação, variáveis de controle, entre outros, porém, ainda sem recorrer a desenho de pesquisa quase-experimental. Esse capítulo serve à comprovação empírica da tese.

Os resultados deste capítulo indicam como a existência de colegiados territoriais permitiu aos agentes locais maior probabilidade de acessos às políticas federais de desenvolvimento rural, assim como mais recursos neste mesmo grupo de políticas. São analisadas quatro políticas federais de desenvolvimento rural. São elas o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar (PNAE) e as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Especificamente, analiso o acesso e montante financeiro destinado a todos os municípios brasileiro para as quatro políticas em questão em períodos variados entre 2005 e 2014. Os resultados da tese indicam a existência de uma forte relação entre adoção dos Colegiados Territoriais e acesso a políticas federais no tema do desenvolvimento rural. Municípios com participação acessam de forma mais frequente às políticas. Adicionalmente, municípios com colegiados territoriais conseguem acessar maior volume de recursos em todas as políticas analisadas. É importante ressaltar que há variação a partir de cada política – principalmente o PRONAF, que não possui efeitos tão robustos no que se refere ao acesso, sobretudo, por ser uma política praticamente universalizada. Em segundo, o PNAE é a política com menor impacto, em geral, pelo fato de que sua gestão é pouco associada ao MDA e, por consequência, à dinâmica política dos Colegiados. Por fim, as políticas de assistência técnica e extensão rural e de aquisição de alimentos são aquelas

nas quais a participação via inovações democráticas tem impactos que ocorrem com maior intensidade.

No quarto capítulo, discutirei se os resultados encontrados permitem atribuir impactos causais sobre a adoção dos colegiados. O capítulo iniciará com uma discussão teórica sobre o conceito de causalidade, o modelo de resultados potenciais e os dilemas relacionados à identificação causal do impacto da participação política via inovação democrática. A seguir, será apresentado o desenho de pesquisa do referido capítulo, propondo nova análise empírica e recorrendo a técnicas quase-experimentais, por meio da utilização da descontinuidade geográfica na criação dos territórios rurais como exemplo de desenho quase-experimental. Os resultados nesse novo conjunto de modelos confirmam os principais achados do capítulo anterior, demonstrando a robustez desses resultados. Por fim, ainda nesse capítulo final, apresentarei, com base em entrevista realizadas no campo, quais mecanismos envolvidos no funcionamento dos colegiados explicam os impactos causais macro detectados anteriormente.

1 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS, REDISTRIBUIÇÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA.

O cientista político Samuel Huntington cunhou o famoso termo terceira onda de democratização para definir o processo de transições democráticas iniciado a partir da década de 1970, no sul da Europa, seguido do fim das ditaduras militares da América Latina e África, da liberalização dos regimes do Leste Europeu e do fim da União Soviética, entre as décadas de 1980 e 1990 (HUNTINGTON, 1998). O autor define, em termos abrangentes, a expansão de regimes democráticos como uma das marcas fundamentais da dinâmica política global emergente do fim da Guerra Fria. No entanto, a definição abrangente e uniformizadora proposta em Huntington sofreu críticas diversas, em particular por esconder especificidades de cada transição. Em particular, as novas democracias emergentes, sobretudo na América Latina, democratizaram-se não somente a partir do estabelecimento de eleições regulares e competitivas, mas tendo na abertura de novos canais de diálogo entre Estado e sociedade um elemento central na estabilização dos regimes emergentes (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006; POGREBINSCHI, 2013a)

Neste sentido, a partir da década de oitenta, estudos com foco em novas formas de participação, representação e deliberação tornaram-se recorrentes nas análises acadêmicas, em particular na Ciência Política brasileira e latino-americana. Multiplicaram-se os estudos que defendem a habilidade de tais mecanismos ampliarem o papel da cidadania no ciclo das políticas públicas (AVRITZER; SOUZA SANTOS, 2002; SMITH, 2009), alargando ou até solucionando dilemas contemporâneos da representação política (GEISSEL; NEWTON, 2012; SEELE; PERUZZOTTI, 2009), aprofundando a democracia (FUNG; WRIGHT, 2003) ou ampliando a capacidade de as democracias adotarem políticas de contorno mais redistributivos (AVRITZER, 2007a; AVRITZER; NAVARRO, 2003; MARQUETTI, 2003a; SOUZA SANTOS, 1998; TOUCHTON; WAMPLER, 2013; POGREBINSCHI, 2012b)

Este campo de investigação apoiou-se principalmente na rica teoria crítica contemporânea sobre modelos alternativos de democracia. Estão neste rol, por exemplo, as abordagens da democracia participativa (BARBER, 1984; PATEMAN, 1970), da democracia deliberativa (MANSBRIDGE, 1980; MANSBRIDGE et al., 2012; HABERMAS, 2003; GUTMANN; THOMPSON, 2004) de uma concepção mais abrangente e plural da representação política (CASTIGLIONE; WARREN, 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; URBINATI, 2006a), da democracia associativa (HIRST, 1992) e da governança participativa “empoderada” (FUNG; WRIGHT, 2003). Estas reflexões formam o sustentáculo teórico dos estudos sobre inovações democráticas a partir da crítica às concepções mínimas de legitimidade democrática, apontando para a defesa de

inovações como mecanismo capaz de aprofundar as democracias. Do ponto de vista metodológico, esses estudos tradicionalmente privilegiaram análises de estudo de caso, com recorrência principal a métodos de pesquisa qualitativa, baixa capacidade de generalização e comprovação causal de seus resultados na escala macro.

Tais características deste campo de estudo contribuíram para a conformação de uma divisão teórica e metodológica com estudos no campo da política comparada nos seus mais variados temas, por exemplo, na redemocratização, consolidação democrática, relação entre participação e redistribuição, entre outros. Assim, estudos sobre impactos de inovações participativas sempre estiveram mais próximos de investigações realizadas em campos epistemológicos centrados na teoria política, com pouca penetração e diálogo com estudos em política comparada sobre temas democráticos. No que se refere aos objetivos desta tese, o afastamento teórico mais importante se dá entre estudos de inovações democráticas e as análises sobre qualidade das democracias.

Conectar estes dois campos de estudos é fundamental, visto que as experiências participativas, em especial na América Latina, são características fundamentais dos regimes democráticos nascidos pós-democratização (AVRITZER, 2002; POGREBINSCHI, 2013a; SEELE; PERUZZOTTI, 2009). Para se realizar política comparada na América Latina, a fim de compreender especificidades e semelhanças dos regimes locais, é fundamental incluir tais inovações como componentes das experiências democráticas contemporâneas, não fazendo correr-se o risco de perder parte significativa da singularidade do continente.

Este gap teórico foi apontado pioneiramente por Pogrebinschi (2013b). Segundo a autora, o contato acadêmico entre estudos destas duas áreas ainda é escasso, conformando áreas de investigação apartadas, com métodos e pressupostos teóricos distintos e de rara conexão. Nesta tese, defende-se que três dilemas são responsáveis na separação entre estes dois campos de investigação. A discussão sobre esses três elementos orienta teoricamente o presente capítulo.

Em primeiro lugar, as duas tradições trabalham com conceitos distintos de democracia. Se por um lado, estudos no campo de inovações democráticas privilegiam a tradição teórica sustentada por autores no campo da democracia deliberativa, participativa ou associativa para construir sua concepção de democracia, o campo de estudos de política comparada tende a adotar conceptualização de cunho mais liberal, focando suas análises em instituições tradicionais e componentes procedimentais das democracias, como o voto, a representação, os partidos políticos, o congresso, a participação eleitoral, entre outros. Essa diferença é fundamental para compreender por que tão poucos estudos de política comparada sobre instituições democráticas incluem formas que vão além daquelas relativas à competição e participação eleitoral em suas análises.

Em segundo lugar, questões teóricas e empíricas em torno do conceito de efetividade de inovações democráticas impedem esse diálogo. Do ponto de vista teórico, não há um conceito unificado sobre efetividade das inovações democráticas. Autores de tradições

distintas usam o mesmo conceito para se referir a aspectos distintos das inovações. Do ponto de vista empírico, estudos de inovações democráticas ainda encontram dificuldades em comprovar a efetividade dessas experiências. Sobretudo, quando se consideram experiências adotadas no nível nacional ou espalhadas em todo território nacional, a identificação causal de efeitos da ampliação da participação ainda é diminuta considerando a ampla produção da área. A meu ver, tal fato ainda é legado deste campo de estudo ter tido origem em abordagens mais teóricas ou investigações qualitativas, nas quais no qual estudos de caso são a tônica principal. Há um crescente em torno de estudos mais comparativos neste campo, como será demonstrado mais à frente neste capítulo. No entanto, a metodologia mais característica, e majoritária, em análises de inovações democráticas ainda permanece sendo os estudos de casos. Essa limitação metodológica dificultou a extrapolação dos seus resultados para assertivas no nível macro, limitando reflexões sobre seus impactos na qualidade das democracias.

Em terceiro lugar, estudos sobre qualidade da democracia não foram capazes de se apartar por inteiro de noções liberais de democracia no que se refere à análise sobre as formas de participação política nos regimes democráticos, conforme indicado por Pogrebinschi (2013b). Os autores mantêm na competição eleitoral o foco majoritário para a construção de seus conceitos de participação política, não absorvendo a miríade de inovações democráticas que surgiram ao redor do mundo nas últimas três décadas e que abriram espaço para formas distintas de participação (LEVINE; MOLINA, 2011; MORLINO; DIAMOND, 2005; O'DONNELL; CULLEL; LAZETTA, 2004) . Assim, limita-se a concepção de participação política às dimensões eleitorais. Tal característica é perceptível tanto na construção de índices utilizados internacionalmente (como, por exemplo, Freedom House), quanto em estudos de política comparada sobre o tema, como os citados acima.

Neste capítulo, pretende-se apresentar o núcleo teórico da tese, para posteriormente seguir com a análise empírica do objeto proposto. Para isto, divide-se o capítulo em três partes.

- i *Democracia. Um conceito em duas faces*: Nesta primeira seção, é apresentado um conceito de democracia, apoiado nos estudos de Leonardo Morlino, no qual as tradições procedimentalista e normativista podem ser combinadas. Por fim, será discutido como o conceito de democracia, a partir de suas dimensões, pode ser combinado à discussão sobre impactos da adoção de inovações democráticas;
- ii *Efetividade das inovações democráticas*: Nesta segunda seção, apresenta-se um novo conceito de efetividade de inovações democráticas. Tal discussão se inicia operando um survey na literatura sobre o tema, com vistas a indicar o atual estado da arte deste tema, indicando sob quais aspectos os estudos sobre a efetividade de inovações democráticas podem ser conectados às investigações sobre a qualidade da democra-

cia. Por fim, será discutido do ponto de vista empírico quais as principais dificuldades deste campo em comprovar a efetividade em larga escala de inovações democráticas e como o desenho de pesquisa desta tese pretende superar tais limites;

- iii *Qualidade da democracia, inovações democráticas e igualdade*: Nesta seção final, discute-se como inovações democráticas podem ser incorporadas nos estudos de qualidade da democracia, com foco central na dimensão da igualdade, dialogando com a literatura clássica entre participação e redistribuição, e indicando como a ampliação da participação via inovações democráticas pode resultar em maior igualdade.

Esta organização do capítulo pretende responder ao que se apontou como os três dilemas presentes no diálogo entre a literatura de inovações democrática e de política comparada. Desta forma, pretende-se contribuir, por um lado, com o alargamento teórico dos estudos em qualidade da democracia e, por outro, a comprovação de efetividade dessas experiências.

A partir deste núcleo teórico, a tese seguirá com dois caminhos. No capítulo dois, apresentar-se-á o processo histórico de desenvolvimento das experiências de inovações democráticas no mundo rural. Nos capítulos três e quatro, pretende-se analisar a efetividade dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural (CODETERs) e seu impacto em larga escala no ciclo de políticas públicas. A principal hipótese desta tese é de que os CODETERs, via ampliação da participação política, incrementaram a capacidade dos atores locais em acessar políticas federais de caráter redistributivo no tema do desenvolvimento rural. Ao ampliar a destinação de políticas de caráter redistributivo a um setor da sociedade brasileira tradicionalmente excluído da oferta de políticas públicas – pequenos agricultores, assentados, sem-terra, indígenas, pescadores e comunidades tradicionais – defende-se que essas experiências contribuíram para tornar a democracia brasileira mais igualitária. Assim, a partir da análise empírica dos CODETERs, pretendo demonstrar como inovações democráticas podem contribuir com a ampliação da qualidade das democracias, indicando empiricamente como reaproximar dois campos de estudos centrais da Ciência Política contemporânea.

1.1 Democracia: um conceito com duas faces

A definição do conceito de democracia pode ser considerada um dos temas mais controversos da teoria política contemporânea. O núcleo central da divergência teórica nestes estudos conceituais girou em torno da adoção de definições procedimentais ou normativas da democracia. Procedimentalistas defendem a definição do conceito de democracia e enquadram sua finalidade a partir de quando regimes políticos passam a adotar certas instituições e procedimentos elencados como necessários em seus constructos teóricos

(DAHL, 1971; DOWNS, 2001; PRZEWORSKI, 2010; SARTORI, 1987; SCHUMPETER, 1942); normativistas apontam para finalidades/valores dos regimes políticos como elementos centrais em sua definição (BARBER, 1984; GUTMANN; THOMPSON, 2004; HABERMAS, 2003; HIRST, 1992; MANIN, 1997; MANSBRIDGE, 1980; PATEMAN, 1970; URBINATI, 2006b).

Essa literatura conceituada aqui como normativista constituiu-se como campo crítico à noção de legitimidade democrática com base somente em procedimentos. Por isto, este campo de estudo sempre olhou as inovações democráticas participativas e deliberativas como objeto de análise para demonstrar em quais aspectos seria possível aprofundar as democracias contemporâneas. Assim, a literatura sobre inovações democráticas terminou por estabelecer diálogo privilegiado com definições normativas críticas à democracia representativa contemporânea.

Por outro lado, estudos de política comparada, entre eles o campo de investigações de qualidade da democracia, privilegiaram o uso de definições procedimentalistas da democracia. A razão para este privilégio se dá entre outros motivos por razões metodológicas. Visto que o foco deste campo é comparar regimes/instituições, seria condição necessária ter requisitos mínimos que permitissem justamente tais estudos comparativos. Tais requisitos são dados pela definição teórica sobre quais procedimentos compõem um quadro mínimo para se conceitualizar determinado sistema de governo como democrático.

Defende-se nesta tese que essas distintas definições colocaram em conflito conceitos de democracia procedimentalistas e normativistas, gerando prejuízos em ambas as abordagens. Por um lado, definições puramente normativistas dificultam a compreensão empírica da definição da democracia por desprezarem a importância dos procedimentos enquanto definição conceitual mínima capaz de promover acordo comum sobre o objeto de estudo; por outro, procedimentalistas adotam uma visão excessivamente formalista da dinâmica democrática, reduzindo-a ao funcionamento de suas instituições, bloqueando críticas e propostas de aperfeiçoamento dos regimes democráticos.

Na perspectiva de reconciliar tais visões, pretende-se nesta tese reconhecer o conceito de democracia como capaz de comportar as duas definições – procedimentalista e normativista –, com inspiração nos estudos de Leonardo Morlino (2013). A primeira serve à necessidade de se definir empiricamente o objeto de análise. Em outras palavras, para se falar em regimes democráticos, é necessário que os sistemas políticos atendam exigências procedimentais. A segunda serve para apontar quais horizontes normativos esses regimes devem buscar aprofundar com vistas a torná-los mais democráticos. Em síntese, essa perspectiva defende a necessidade de se pensar em uma definição mínima e máxima de democracia.

Para Morlino (2013), a definição procedimentalista presente em Robert Dahl (1971) continua a mais influente na Ciência Política contemporânea. Dahl define que um regime político deve ser considerado democrático se possui ao menos as seguintes características:

a) sufrágio universal para homens e mulheres; b) eleições livres, competitivas, periódicas e justas; c) mais de um partido político; d) fontes diferentes e alternativas de informação. Segundo Morlino (2013), esta definição deve ser complementada, contemporaneamente, pelo respeito aos direitos civis e políticos, defendidos como já existentes na compreensão inicial da definição de sufrágio universal, eleições livres e direito à informação. Esse conjunto de características compõe a face mínima e é condição necessária dos regimes democráticos.

Do ponto de vista normativo, Morlino defenderá a conceito de uma boa democracia como seu ideal, ou face máxima (MORLINO, 2013). Argumenta que uma “boa democracia” é representada por “estruturas institucionais estáveis que promovam a liberdade e igualdade dos cidadãos através do legítimo e correto funcionamento das instituições e mecanismos democráticos” (MORLINO, 2013:195) ⁴. Neste sentido, Morlino argumentará em defesa de um conceito normativo em que: i) seus resultados satisfaçam a cidadania, ii) a cidadania possa usufruir da democracia com liberdade e igualdade e iii) a cidadania esteja empoderada para controlar e fiscalizar se seus representantes agem de acordo com as regras do Estado de direito democráticas. Para estes três componentes normativos das democracias, Morlino usará o termo qualidade em termos de resultados, qualidade em termos de conteúdos e qualidade em termos de procedimentos, sendo que cada um desses grupos estará conectado a uma dimensão dos regimes democráticas, que servirá para medir a qualidade das democracias contemporâneas. Essas dimensões são as seguintes: Estado de direito; *accountability* eleitoral e interinstitucional; participação; competição; liberdade; igualdade e responsividade. Em suas palavras: “uma democracia com qualidade é uma boa democracia” (MORLINO 2013: 195). ⁵

A definição proposta por Morlino possui duas questões centrais que levaram à sua adoção neste trabalho: a) busca agregar diversas tradições das definições normativas tradicionalmente articuladas de forma isolada – por exemplo, participação, deliberação, associação e pluralidade da representação – em um conceito normativo unificado de democracia; b) traz para a análise empírica sua definição normativa de democracia a partir do conceito de qualidade da democracia, ou seja, aponta quais atributos os regimes democráticos devem buscar a fim de ampliar sua qualidade e, por conseguinte, se tornar uma democracia melhor.

Morlino (2013:192) aponta ainda três áreas de estudos que poderiam se beneficiar desse conceito de democracia normativamente definido a partir de suas dimensões. São elas: a) estudos de democratização, consolidação e crises, permitindo a tais autores ir além da camada superficial das instituições democráticas, investigando questões mais profundas em termos de conteúdo e funcionamento institucional; b) estudos de auditoria

⁴ Tradução do Autor.

⁵ Tradução do Autor.

dos regimes democráticos, em especial, em países com regimes mais consolidados; e c) para a construção dos inúmeros bancos de dados sobre índices democráticos – *Polity IV*, *Freedom House*, Banco Mundial –, fornecendo mais elementos à construção dos seus índices.

O ponto teórico feito até aqui é de que há um quarto campo de investigações que pode se beneficiar fortemente deste conceito de democracia proposto: os estudos das inovações democráticas. A partir desse conceito de democracia, torna-se possível investigar em qual medida inovações democráticas contribuem para a ampliação da qualidade das democracias com foco, justamente, em suas dimensões. Permite-se assim maior precisão teórica ao campo de estudos de inovações democráticas, evitando o conceito abrangente, difuso e pouco desenvolvido de “aprofundamento democrático” (FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG; WRIGHT, 2006), em que não há maior especificação sobre o que se está aprofundando.

Nesse sentido, o recurso metodológico usado nesta tese para relacionar inovações democráticas e qualidade da democracia é objetivo, seguindo a sugestão metodológica de Pogrebinski e Ventura (2017b). Pretende-se demonstrar como a participação via inovações democráticas pode impactar uma dimensão específica usada na literatura de qualidade da democracia: a igualdade. O argumento a ser apresentado defende que a ampliação da participação gerou maior capacidade de acesso às políticas distributivas por parte de agentes locais do mundo rural, ampliando assim a igualdade da democracia brasileira.

Além disso, o Brasil responde às exigências mínimas do conceito aqui apresentado de democracia. A estabilidade das instituições democráticas nacionais é uma das características mais importantes neste processo de redemocratização. Uma segunda é a expansão da participação a partir desse experimentalismo brasileiro em torno da constituição de novos fóruns participativos e deliberativos, conforme será mais amplamente discutido no seguinte capítulo desta tese. É fundamental investigar se a ampliação da participação política permitida por estas inovações auxiliou o Estado brasileiro a constituir uma democracia melhor, em termos de sua igualdade.

Vale ressaltar que tais características da democracia brasileira têm sido colocadas à prova nos últimos anos. A estabilidade das instituições democráticas caminha em amplo processo de deterioração, em particular após o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e dos conflitos entre os poderes do Estado, sobretudo, a partir de uma intervenção exacerbada do Judiciário na dinâmica política. O crescente experimentalismo democrático parece também ter sofrido forte golpe após o processo de impeachment. Do ponto de vista institucional, o ex presidente, Michel Temer, e sua coalização localizada mais à direita do espectro político brasileiro têm paralisado diversas iniciativas participativas dos últimos governos petistas no nível nacional (TANSCHKEIT; POGREBINSCHI, 2018), incluindo as que são objeto desta tese. No que se refere a seu diálogo com a soci-

idade, o governo Michel Temer tem-se caracterizado principalmente por forte repressão aos movimentos e fechamento dos espaços de negociação instituídos nos anos anteriores, incluindo inovações democráticas neste bojo ⁶.

1.2 O conceito de efetividade no estudo de inovações democráticas. Qual efetividade importa para a qualidade da democracia?

A adoção de inovações democráticas é parte relevante das instituições políticas adotadas no Brasil no pós-democratização, como a literatura na área amplamente demonstra. No entanto, a adoção destas experiências envolveu e envolve custos sociais e políticos, tanto por parte dos agentes estatais responsáveis por sua institucionalização quanto pelos agentes sociais partícipes destes fóruns. Agentes estatais direcionam investimentos e dispõem de disposição política para inovar e sustentar tais experimentos, em alguns cenários enfrentando reações de setores da sociedade, em geral de orientações ideológicas mais conservadoras, diante dessas novas formas de participação política ⁷. Por outro lado, a sociedade precisa dedicar recursos sociais para participar desses fóruns. Verificar se estas opções políticas obtiveram os resultados esperados é fundamental para a defesa ou não da permanência desse processo de experimentação da democracia brasileira em mecanismos participativos. Apesar de este tema ter sempre estado presente nas análises pioneiras sobre inovações democráticas no Brasil, há sem dúvida um crescente nos últimos anos em torno do tema, do qual a publicação organizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas do Estado brasileiro é o principal resultado (PIRES, 2011).

Na introdução desta tese, apontou-se que um dos dilemas entre a literatura do campo de inovações democráticas e os estudos de qualidade da democracia está relacionado ao debate em torno da efetividade de inovações democráticas. Esta dificuldade se estabelece em um elemento teórico e outro empírico, conforme argumentado acima. Por

⁶ Neste parágrafo, o autor buscou resumir ao máximo a mudança da conjuntura política brasileira entre o início e o fim da escrita desta tese. Não se pretende aqui fazer deste trabalho uma análise sobre as mudanças políticas recentes no Brasil. Muito menos no que se refere a seus efeitos nas inovações democráticas marcantes do processo de redemocratização brasileiro. Porém, vale registrar que o próprio objeto de estudo, os colegiados territoriais, e o CONDRAF em algum sentido tiveram seu funcionamento suspenso após o impeachment

⁷ É o caso do decreto 8.243/14, editado pela Presidenta Dilma Rousseff, que criava o Sistema Nacional e a Política Nacional de Participação Social. A posterior reação e sua consequente derrubada pelo Legislativo brasileiro é caso clássico de reação de agentes sociais a inovações democráticas e, por outro lado, dos esforços necessários aos agentes públicos para desenvolver tais experiências. Ainda à guisa de exemplo, o estudo de Benjamin Goldfrank sobre orçamento participativo nas cidades de Porto Alegre, Assunção e Caracas também chama atenção para a reação do legislativo local como elemento importante na constituição e efetividade destas experiências. Ver neste tema Goldfrank (2011) e Pogrebinski (2014)

um lado, não há um conceito unificado de efetividade de inovações democráticas. Autores de tradições distintas usam o mesmo conceito para se referir a aspectos distintos da participação via inovações democráticas. Por exemplo, autores da tradição deliberativa analisam a dinâmica interna dessas experiências para aferir sua efetividade em promover a deliberação. Autores preocupados com o impacto nas políticas públicas analisam os resultados das inovações para medir sua efetividade. Por fim, autores com maior foco em aspectos representativos dessas inovações discutem a efetividade das mesmas verificando como se estabelece a representação entre os que participam desses fóruns e seus representados.

Por mais que essa diversidade de análises seja parte de um campo de estudos em desenvolvimento e responda a aspectos distintos das inovações democráticas, é necessário salientar que nem todos esses aspectos permitem conectar a adoção de inovações democráticas com estudos de qualidade da democracia. Mudanças em termos de qualidade da democracia requerem a verificação de impactos externos e do caráter macro das inovações democráticas. Dessa forma, a discussão sobre um conceito unificado e ampliado de efetividade pode auxiliar a discussão sobre qual aspecto das inovações democráticas e sua efetividade podem contribuir ao incremento da qualidade dos regimes democráticos. Este ponto será o primeiro aspecto debatido nessa seção.

Em segundo lugar, como dito anteriormente, estudos de inovações democráticas ainda encontram dificuldades em comprovar os impactos destas experiências em larga escala, como consequência de ser um campo de estudo oriundo centralmente de abordagem com foco mais teórico, no qual estudos de caso são a tônica da área. Assim, um diálogo mais direto entre estudos de qualidade da democracia, com características de análise comparada, e impactos de inovações democráticas não se estabeleceu de forma profícua.

O objetivo desta seção é superar tais dilemas, superando mais um dos gaps entre estes dois campos de estudos e contribuindo ao debate em torno do conceito de efetividade de inovações democráticas. No item a seguir, pretende-se apresentar uma noção ampliada de efetividade capaz de contribuir na conformação de um conceito comum a ser utilizado no campo de estudos de inovações democráticas, respondendo ao fim à questão de qual tipo de efetividade importa aos estudos de qualidade da democracia. No segundo ponto, buscam-se apresentar as principais abordagens nos estudos de efetividade e sua relação com políticas públicas, destacando os avanços destas investigações, suas limitações empíricas, introduzindo como se pretende abordar tais dilemas nesta tese e apontando como se pretendem demonstrar efetivas, em termos dos seus impactos no ciclo de políticas, as experiências dos colegiados territoriais.

1.2.1 O conceito de efetividade: definições da literatura

A análise de efetividade de inovações democráticas vem crescendo na literatura especializada. No entanto, no que se refere à sua definição conceitual, a principal dificuldade está em tal conceito ser usado de forma confusa, com sua compreensão variando a partir do objetivo empírico de cada pesquisa. Os autores usam o mesmo conceito de efetividade para abordar características distintas das inovações democráticas, o que termina por tornar vago o que significa efetividade. Uma breve revisão da literatura de inovações democráticas é capaz de evidenciar essa problemática.

Há uma gama de estudos, pautados em especial por uma base teórica da teoria deliberativa (BOHMAN; REHG, 1999; ELSTER, 1999; HABERMAS, 1992), que interpretam a efetividade das inovações democráticas a partir de sua capacidade de proporcionar uma efetiva deliberação ou incluir de forma igualitária os cidadãos. Para esses estudos, o sentido da efetividade está essencialmente ligado a resultados oriundos das dinâmicas internas das inovações democráticas e seu funcionamento. Trata-se de perspectivas que depositam seu foco principalmente nos procedimentos de cada experiência e em seu potencial deliberativo (ABERS; KECK, 2009; COELHO; NOBRE, 2004; CUNHA; ALMEIDA, 2011; GOODIN, 2012).

Há um segundo grupo de autores que define efetividade como a capacidade de inovações democráticas produzirem impactos nas políticas públicas, gerando melhoras em termos de redistribuição dos bens públicos ou na promoção do bem-estar da população (DONAGHY, 2011; DONAGHY, 2013; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014; TOUCHTON; WAMPLER, 2013; PIRES, 2011). Esse grupo de autores produziu pesquisas empíricas importantes com foco na análise de políticas, levando em consideração temas variados como produção legislativa, investimento em determinadas áreas de políticas ou melhora em índices, como de mortalidade infantil e de desenvolvimento humano.

Por fim, há um terceiro conjunto de autores que articulam o conceito de efetividade a partir da capacidade de o Estado responder de forma eficaz – a repetição dos termos é inevitável – às demandas dos cidadãos. Ou seja, a efetividade é descolada da análise das instituições participativas, enfatizando-se a análise das políticas do Estado. Não seriam as inovações efetivas, mas sim as políticas públicas que se tornariam mais efetivas por incluírem processos participativos em seu bojo (JOAS; GEISSEL, 2012; GEISSEL; NEWTON, 2012).

Nenhuma das três abordagens ao tema da efetividade está equivocada em sua essência. É possível afirmar que inovações democráticas são efetivas por serem responsáveis pela inclusão de forma igualitária de minorias sociais, ou por ampliarem a efetividade de determinadas políticas do Estado, ou ainda por produzir políticas públicas previamente deliberadas em fóruns participativos. O que falta a essa literatura é pensar um conceito

ampliado de efetividade, que vá além do seu objeto de estudo, da dimensão e do resultado para os quais está orientada sua pesquisa.

1.2.2 Redefinindo a efetividade de inovações democráticas

A superação dessa abordagem fatiada da efetividade das inovações democráticas é fundamental, quando se adota a perspectiva que relaciona tais experiências ao tema da qualidade da democracia. Ao se estabelecer qual faceta da efetividade se pretende analisar, a partir de um quadro teórico mais amplo, torna-se mais factível o diálogo entre inovações democráticas e qualidade da democracia. Nem todos os aspectos/resultados de inovações são importantes à qualidade das democracias e, por consequência, nem o são todas suas múltiplas análises em torno do conceito de efetividade. Estabelecer um quadro teórico amplo e apontar quais destas dimensões podem ser tomadas como capazes de impactar a qualidade das democracias pode trazer contribuições teóricas importantes a ambas as áreas de pesquisa acadêmica. Portanto, define-se efetividade em duas chaves:

- i Efetividade política consiste na capacidade de as inovações democráticas produzirem impactos externos a sua dinâmica de funcionamento, seja nos cidadãos envolvidos, seja nas organizações sociais, seja no ciclo de políticas;
- ii Efetividade procedimental consiste na capacidade de os procedimentos internos e regras de funcionamento das inovações democráticas garantirem espaços efetivos de participação, deliberação e representação, dentro dos quais conceitos como igualdade, reciprocidade, publicidades, razoabilidade e autonomia sejam respeitados.

A primeira categoria é centralmente baseada na medição dos resultados externos provenientes das inovações democráticas. Para melhor definir essa categoria, propõe-se a criação de três subcategorias pensadas a partir dos agentes sobre os quais se operam os resultados na inovação. São elas: resultados públicos; resultados societais; e resultados individuais.

Como resultados públicos, entende-se o conjunto de impactos das inovações democráticas em temas ligados ao processo decisório das instituições políticas. Neste conjunto, estão a participação no processo decisório de políticas públicas, a implementação de políticas, a produção de legislação, a deliberação acerca de reformas institucionais, a melhora em índices sociais e redistributivos, a maior transparência da gestão estatal, entre outros. Há uma gama de estudos sobre impactos deste tipo na literatura de inovações democráticas (ABERS, 2000; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017b; AVRITZER; PIRES, 2001; TOUCHTON; WAMPLER, 2013).

Como resultados societais, entende-se a capacidade de inovações democráticas resultarem na constituição de novas formas de organização e redes de cooperação entre cidadãos, fortalecimento das existências ou novos formatos de relação no conjunto da sociedade civil. Incluem-se neste bojo os resultados das inovações em partidos políticos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011; SILVA; ROCHA, 2015; GEISSEL, 2009).

Como resultados individuais, entende-se o impacto das inovações democráticas no conjunto de valores e crenças dos cidadãos. Nesta categoria, está localizada a possibilidade de cidadãos ampliarem sua predisposição a participar de processos políticos, além de se tornarem mais informados e capacitados a intervir na arena pública. Essa possivelmente é mais antiga no que tange ao impacto de novas formas participativas na sociedade. Sua base teórica decorre de estudos clássicos do tema da participação (MANSBRIDGE, 1980; PATEMAN, 1970) até estudos mais recentes com investigações empíricas sobre o tema (ABELSON et al., 2008; MICHELS, 2011; MONTAMBEAULT, 2012; OLKEN, 2010). Assim, a partir desses três subgrupos, pretende-se englobar o amplo leque de resultados capazes de ser impulsionados a partir das inovações democráticas.

A segunda categoria do conceito de efetividade propõe-se a investigar a capacidade de os procedimentos e regras das inovações democráticas garantirem espaços efetivos de participação, deliberação e representação, tanto quanto aspectos como igualdade, reciprocidade, publicidade, razoabilidade e autonomia. Essa abordagem é extremamente influenciada por autores da teoria deliberativa (BOHMAN, 1998; DRYZEK; NIEMEYER, 2008; ELSTER, 1999; GUTMANN; THOMPSON, 2004; HABERMAS, 2003) assim como estudos no campo de representação política (AVRITZER, 2007b; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; URBINATI, 2006a). Em Almeida e Cunha (2011), há uma ampla revisão de princípios informadores das análises que buscam demonstrar esses aspectos das inovações democráticas.

Nessa categoria, estão estudos que buscam identificar se o funcionamento das inovações democráticas permite oportunidades plenas de participação, deliberação e representação em seu interior, quais condições contribuem nesta efetiva participação e quais déficits estão presentes nestas experiências. Como exemplo de investigações com essa abordagem, podem-se citar as que buscam investigar se os agentes deliberam em condições de igualdade; se os participantes possuem condições similares de colocar temas para a agenda, iniciar o debate, oferecer suas razões, participar das discussões, de propor soluções para os problemas e decidir; se os procedimentos internos são públicos, abertos e transparentes; se a participação nestas inovações reflete a pluralidade do demos em que estão inseridas; se a representação é efetiva; se há accountability nestas novas formas de representação, entre outros (ALMEIDA, 2010; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; KARPOWITZ; MENDELBERG; SHAKER, 2012; LÜCHMANN; ALMEIDA; GI-

MENES, 2016; TATAGIBA, 2002).

A seguir, apresenta-se uma tabela pensada para sistematizar de forma sintética a construção conceitual operada até aqui. Para os fins desta tese, pretende-se analisar o conceito de efetividade política aplicado às inovações democráticas desenvolvidas no meio rural brasileiro. Ou seja, verificar como tais inovações impactam o conjunto das políticas nesta temática.

Tabela 1 - O conceito de efetividade de inovações democráticas

Conceito	Categoria	Tipos de Efetividade	Resultados
Efetividade das Inovações Democráticas	Efetividade política	Resultados Públicos	Políticas Públicas Leis e Estatutos Reformas institucionais
		Resultados sociais	Impacto em organizações sociais Criação de novas organizações Novas formas de interação societal
		Resultados Individuais	Incremento informacional Educação Política
	Efetividade procedimental	Igualdade participativa	Inclusão de minorias social e culturais Formas igualitárias de participação
		Efetividade Deliberativa	Decisões Informadas Autonomia Decisória Diálogo
		Representação Política	Quem representa? Como fiscaliza?

Fonte: Autor, 2018

1.2.3 Qual tipo de efetividade importa à qualidade das democracias?

Até este ponto, buscou-se propor um marco conceitual ao tema da efetividade, dialogando com parte da literatura sobre o tema. Após esse percurso, é possível retomar a conexão desta abordagem e como conectar efetividade de inovações democráticas e qualidade da democracia. Desse modo, quando a análise da efetividade de inovações democráticas importa para a qualidade das democracias?

O ponto teórico proposto aqui é que a articulação entre inovações democráticas e a qualidade das democracias passa pela investigação do que se conceituou previamente como efetividade política das inovações democráticas. Para se comprovar que determinada dimensão da qualidade da democracia foi impactada pela abertura de novos canais de participação é necessário que as nossas lentes analíticas foquem nos resultados externos das inovações, sejam eles em termos de políticas públicas, sejam em termos de rearranjo de forças sociais, sejam em seus impactos sobre indivíduos.

Mais ainda, é necessário que a literatura foque neste tipo de investigação em impactos de larga escala. A análise de uma inovação específica ou uma experiência em profundidade em determinada localidade tende a ressaltar especificidades locais de cada inovação e dos atores envolvidos neste processo, não permitindo ao investigador entender do ponto de vista macro as mudanças trazidas pela ampliação da participação política via novos canais.

A maior parte dos estudos se concentrou em comprovar imputações teóricas oriundas da tradição da teoria deliberativa, incluindo no campo de estudos que se conceituou anteriormente como efetividade procedimento. A capacidade dos agentes em participar e deliberar de forma autônoma, a capacidade inclusiva destas inovações e seu potencial em servir como impulso às práticas democráticas na sociedade foram temas-chave nessa literatura. Desta realidade, vem a dificuldade dessa literatura em conectar efetividade de inovações democráticas e qualidade da democracia.

Tal afirmativa não pretende diminuir a importância da análise da efetividade procedimental das inovações democráticas. Tais estudos formam uma fatia importante do que vem sendo desenvolvido nesse campo, contribuindo sobremaneira para a compreensão mais apurada das condições de funcionamento destas inovações. É ainda possível demonstrar que desenhos institucionais ou variáveis políticas contam na efetividade política das inovações – por isso, inclusive, variáveis desse tipo serão debatidas nos capítulos empíricos desta tese. No entanto, não são os momentos deliberativos e participativos em si que promovem mudanças em termos de qualidade da democracia, mas os resultados oriundos desses espaços. Na seção seguinte, pretende-se detalhar a literatura que se dedicou a estudos sobre a efetividade política e seus resultados públicos de inovações democráticas no Brasil, grupo do qual a presente tese faz parte. Neste segundo ponto, objetiva-se dialogar com o segundo dilema no que se refere a estudos de efetividade de inovações democráticas,

qual seja, seus limites empíricos em comprovar os impactos da participação.

1.2.4 Efetividade política e resultados públicos: avanços e limites.

Este ponto tem como objetivo retomar a bibliografia no campo de estudos da efetividade das inovações democráticas, com foco específico no que se conceituou anteriormente como efetividade política e resultados públicos das inovações democráticas. Pretende-se nessa retomada de bibliografia apontar o estado da arte do tema, indicando quais limites essa literatura tem ao generalizar seus achados no nível mais macro. Essa retomada é fundamental para a fundamentação das contribuições empíricas desta tese. Acredita-se ser possível dividir essa literatura a partir de duas abordagens principais.

Um primeiro grupo se dedicou principalmente a compreender em quais condições sociais e políticas as inovações democráticas eram efetivas e impactavam as políticas públicas. Esses autores não estavam preocupados com a comprovação e busca por dados primários dos impactos da participação política. Eles partiam, principalmente, de experiências reconhecidas como centrais pela literatura para investigar quais variáveis foram importantes na construção destas experiências, pressupondo uma relação entre seu adequado funcionamento e sua efetividade.

Diversas variáveis políticas e socioeconômicas foram levantadas nessa literatura. Dentre elas, destacam-se o papel do tipo de partido político ou coalizão e sua disposição em compartilhar decisões políticas com a sociedade (WAMPLER; AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2009; ABERS, 2000), o perfil associativo dos municípios (AVRITZER, 2009), o desenho institucional das inovações (CORTES, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2010; FUNG; WRIGTH, 2006; LUCHMAN, 2002), o tamanho das forças oposicionistas no Legislativo local (GOLDFRANK, 2011), a capacidade administrativa e financeira dos municípios (AVRITZER; NAVARRO, 2003; MARQUETTI, 2003b; RIBEIRO; GRAZIA, 2003). Esse conjunto de estudos fundamentou seus resultados tanto em análises de um caso específico quanto em análises comparativas, destacando-se a recente introdução do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) nessa área de estudos, com vistas a aplicar uma metodologia mais sistemática de comparação e verificação dos resultados (RYAN; SMITH, 2012; POGREBINSCHI; RYAN, 2017a). Apesar de não avançarem na comprovação dos impactos das inovações democráticas, as contribuições destes estudos foram centrais para ampliar o conhecimento público sobre este objeto.

O segundo grupo de estudos teve como característica principal a demonstração da efetividade das inovações democráticas a partir de sua comprovação empírica, buscando, principalmente, o estabelecimento da relação causal entre participação e redistribuição. Em um primeiro momento, a análise de caso foi a principal metodologia dessas investigações. Marquetti, Campos e Pires (2008) condensam uma série de investigações com essa

abordagem, analisando o impacto da adoção do Orçamento Participativo na expansão dos serviços públicos, na realocação de recursos às áreas mais pobres das cidades e nas condições fiscais e administrativas dos municípios. Essas abordagens também apareceram em outras publicações (AVRITZER; PIRES, 2005; MARQUETTI, 2003b).

Esta literatura tem como problema central a limitação da escala de seus resultados e certa especialização na definição do Orçamento Participativo como objeto. Não seria possível generalizar resultados sobre o impacto de inovações democráticas nas políticas públicas apenas com base na análise de uma experiência, em contextos muito específicos. Por exemplo, a análise do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre não permite ampliar os efeitos dessas experiências para realidade muito distintas, como pequenas cidades do Nordeste ou para outras experiências de participação. É possível encontrar pistas, indícios e caminhos a serem seguidos, no entanto, a generalização para o nível macro torna-se difícil.

A seguir, buscou-se ampliar o número de casos de análise, tentando evitar a seleção dos casos mais reconhecidos pela literatura. Esse processo se deu tanto pela simples introdução de mais casos, pela realização de pesquisa comparativa entre um número pequeno de casos (AVRITZER, 2007a; WAMPLER, 2007), mas também pela introdução da metodologia *matched-pairs* para análise das experiências participativas no Brasil. Essa metodologia permite a seleção de casos semelhantes a partir de variáveis de controle definidas previamente e da introdução de uma variável de interesse que, a partir de sua ocorrência, divide os casos em um grupo de tratamento e outro de controle. Portanto, parte-se do princípio de que os casos representam uma distribuição randômica, cuja única diferença relevante é a presença ou ausência do tratamento. Esta metodologia foi utilizada para análise das mais variadas experiências de participação em nível local – conselhos gestores, Orçamento Participativo, outras inovações e a conjugação dessas experiências em índices de participação em nível local (BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011; PIRES; VAZ, 2010; VAZ, 2011; VAZ; PIRES, 2011; PIRES; VAZ, 2010).

A introdução dessa metodologia teve como mérito ampliar as investigações acadêmicas para além do estudo em profundidade de um caso. Permitiu também diversificar o objeto das análises, retirando o foco até então prevalente sobre o orçamento participativo. Por fim, inovou metodologicamente essa área de estudos, introduzindo mecanismos de desenho de pesquisa com recursos de análise experimental. No entanto, sua capacidade de concluir com assertivas causais ainda é limitada.

Há duas limitações centrais nestes estudos. Em primeiro lugar, há um problema de endogeneidade nos modelos quando se relacionam inovações democráticas e aperfeiçoamento/modernização das gestões locais. É possível supor que outras variáveis, como decisões e perfil do gestor público, estejam levando à modernização e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão em nível local e que a adoção dessas inovações democráticas, como o Orçamento Participativo, seja uma face dessa modernização e não sua causa

(BAIOCCHI et al., 2006; PIRES; TOMAS, 2007). Na mesma perspectiva, é possível que variáveis omitidas no processo de combinação dos pares contrafactuais sejam a causa da melhora em índices redistributivos, como a filiação partidária dos prefeitos ou a trajetória participativa e associativa do município (PIRES; VAZ, 2010; VAZ; PIRES, 2011). Em outras palavras, a técnica de pareamento, assim como outras técnicas mais avançadas de matching, auxilia no balanceamento dos seus casos, porém, não soluciona problemas de endogeneidade, visto que seu controle continua ocorrendo sobre as covariáveis que são observadas nos seus modelos.⁸

Por fim, há um processo crescente de estudos que buscam expandir as análises da efetividade de inovações democráticas a um universo mais amplo de casos, permitindo, assim, maior capacidade de generalização e assertivas macro sobre seus impactos nas dinâmicas democráticas. A primeira série de estudos com essa abordagem se concentrou em investigações sobre o Orçamento Participativo, analisando sua efetividade a partir de índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano nas cidades brasileiras (BOULDING; WAMPLER, 2010; TOUCHTON; WAMPLER, 2013). A seguir, avançou-se rumo a um processo de diversificação do objeto de análise, como os estudos de impacto legislativo das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017b) e a investigação sobre os impactos em nível local da adoção do Conselho Municipal de Habitação (DONAGHY, 2011; DONAGHY, 2013). Apesar de crescentes, essas investigações ainda são incipientes no tema de inovações democráticas.

Nesse conjunto de investigações, as conduzidas por Brian Wampler sobre o orçamento participativo são as que conseguem constituir um desenho de pesquisa mais robusto no que tange à comprovação causal, em especial, por recorrerem à técnica de matching para lidar com os problemas de endogeneidade da pesquisa. Donaghy (2011) busca lidar com esse problema somente pelo acréscimo de variáveis de controle no modelo. A autora não recorre a indicadores de desenvolvimento humano, como faz Wampler, limitando a análise da efetividade somente ao impacto dessas inovações na adoção de políticas.

Por outro lado, os estudos coordenados por Pogrebinski sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas avançam sobremaneira ao trazer para análise uma inovação democrática recente, de caráter nacional e inédita quanto ao número de participantes envolvidos, superando em muito as inovações locais e desafiando importante pressupostos da teoria democrática. Inova também ao abordar o impacto dessas experiências no Poder Legislativo, instituição até então pouco observada nos estudos prévios. No entanto, esses estudos não conseguem avançar na análise do mecanismo causal, que conecta a partici-

⁸ Parte dos autores que recorreram a este método reconhecem a sua incapacidade de concluir com assertivas causais, ressaltando que seus resultados se referem somente à forte associação entre os fenômenos estudados (PIRES; VAZ, 2010; VAZ; PIRES, 2011).

pação nesses fóruns democráticos e o avanço da agenda no Legislativo, o que dificulta a confirmação da relação causal, não sendo possível excluir a hipótese de que outros canais estejam atuando nessa relação com o Legislativo ou de que haja somente uma associação entre os temas de interesse da sociedade e do parlamento.

Apesar destes limites, os estudos supracitados foram fundamentais para ampliar o conjunto de recursos empíricos utilizados previamente nesta área e compreender, com maior capacidade de generalização, os resultados da adoção de inovações democráticas. Após essa retomada, acredita-se que estão mais claros os desafios teóricos e empíricos desta tese no que tange ao tema da efetividade das inovações democráticas. Por isto, para concluir esta seção, resume-se a seguir como essa tese contribui empiricamente a este campo:

- i Introduzindo uma inovação pouco investigada no campo da Ciência Política – CODETERs – e analisando seus impactos em larga escala, ao comparar todos os municípios brasileiros para o período de 2005 a 2013 e testar os impactos marginais gerados pela criação dessas inovações no nível local na capacidade dos agentes locais em acessar mais recursos federais;
- ii Recorrendo a métodos mais sofisticados de análise quantitativa – matching, efeitos fixos, análise temporal – buscando avançar os esforços empíricos da literatura anterior sobre comprovação dos impactos de larga escala de inovações democráticas;
- iii Trazendo ferramentas analíticas de desenho de pesquisa quase-experimental como inovações empíricas a esse campo de estudos, especificamente explorando uma descontinuidade geográfica na constituição dos colegiados territoriais, fortalecendo a capacidade de realizar inferências causais no campo de estudos de inovações democráticas, fazendo dessa tese o primeiro trabalho na literatura brasileira a utilizar tais ferramentas para análise de inovações democráticas;
- iv Recorrendo à análise qualitativa para complementar a análise quantitativa do impacto dos colegiados territoriais, utilizando uma série de entrevistas com gestores da política dos colegiados e com atores nacionais e locais da sociedade civil. O objetivo é entender quais mecanismos e processos qualitativos permitiram que maior participação incrementasse – ou não – a capacidades dos agentes locais em acessar políticas distributivas.

Com estas ferramentas, acredita-se estar dando um passo além da produção atual na área, com preocupação central na comprovação do impacto dessas inovações nas políticas públicas. De forma inédita para estudos brasileiros de participação, combinam-se empiricamente: análise quantitativa, com amplo número de casos e cobrindo todo o território nacional; ferramentas de desenho experimental; e rigoroso trabalho qualitativo

para aferir mecanismos causais. No ponto a seguir, será detalhado teoricamente como a igualdade, em sua dimensão social, pode se conectar às investigações sobre inovações democráticas, concluindo o esforço teórico desse capítulo de conectar estudos de inovações democráticas e qualidade da democracia.

1.3 Inovações democráticas, redistribuição e qualidade da democracia

O diálogo entre a literatura de inovações democráticas e estudos de qualidade da democracia é escasso. Como pontuado anteriormente, esses temas conformaram áreas de investigação apartadas, com métodos e pressupostos teóricos distintos e de rara conexão, seguindo uma realidade ampla quando se pensa a literatura de política comparada em sua totalidade. Três elementos foram apontados na introdução deste capítulo como capazes de explicar esta separação: a) a forte divergência em termos teóricos, no que tange ao conceito de democracia desses dois campos; b) a dificuldade nos estudos de inovações democráticas em encontrar resultados no nível macro, além da recorrência frequente nesse campo a métodos de estudo de caso; c) os estudos sobre qualidade da democracia não foram capazes de se apartar por inteiro de noções liberais de democracia na construção de seus indicadores/dimensões.

Os dois primeiros limites foram discutidos até aqui neste capítulo. Nesta parte final, pretende-se tratar do terceiro ponto. Busca-se apresentar como conectar teoricamente novos canais de participação política, sintetizados no conceito de inovações democráticas, e os componentes de investigações da literatura de qualidade da democracia. Essa literatura é tradicionalmente articulada a partir da discussão sobre dimensões específicas que compõem o funcionamento dos regimes democráticos, sobre sua mensuração, comparação entre países, e sua contribuição à qualidade dos regimes nacionais. Aqui, o objetivo será discutir como inovações democráticas podem afetar uma das dimensões elencadas pela literatura, qual seja, a dimensão da igualdade.

Apesar de não ser objetivo deste manuscrito, é possível pensar como inovações democráticas podem gerar impactos em outras dimensões da qualidade da democracia para além das duas elencadas acima. É razoável supor que tais experimentos reúnem condições de ampliar a competição política ao permitir maior organização da sociedade ou garantir maior capacidade de accountability dos atores sociais, ao inclui-los na fiscalização das políticas públicas ou ao simplesmente abrir mais canais de participação política, incentivando cidadãos a agir cada vez mais na arena pública.

Essas conexões teóricas não serão operadas nos próximos itens deste capítulo, visto que se irá limitar à discussão sobre responsividade e igualdade. Empírica e teoricamente, os trabalhos de Thamy Pogrebinski têm guiado a área no tema. Em especial, a partir do

inédito projeto *Innovations for Democracy in Latin America* (Latinno) ⁹, responsável por sistematizar em banco de dados inédito o conjunto de inovações democráticas adotadas em todos os países da América Latina e por estimar seus efeitos nas dimensões da qualidade da democracia.

1.3.1 Ampliando a igualdade social via novas formas de participação política.

A inclusão do conceito de igualdade na construção de medidores sobre qualidade da democracia é um dos temas polêmicos dessa literatura. Por isso, é central entender com maior detalhamento as posições em disputa.

Levine e Molina (2011) marcaram posição contrária à sua inclusão por entendê-lo como resultado da ação dos governos e não como índice capaz de medir o funcionamento ideal dos sistemas democráticos. Como apontam os autores: “Um ponto central em nossa análise é a necessidade de distinguir os procedimentos pelos quais as decisões são tomadas dos resultados dessas decisões” (13) ¹⁰. Nessa perspectiva, direitos civis e políticos seriam incluídos no tema da participação como pré-requisitos mínimos para a conceptualização das democracias. No entanto, a igualdade social seria vista como resultado da ação dos governos, não cabendo sua inclusão nos atributos das democracias.

Posições contrárias tendem a argumentar sobre a necessidade de incluir uma dimensão própria da igualdade, abrangendo tanto o grupo de direitos políticos e civis quanto de direitos sociais. Diamond e Morlino (2005) defenderam a inclusão da igualdade como dimensão fundamental dos regimes democráticos. Segundo os autores, o debate em torno da igualdade impõe um dilema aos regimes democráticos. A priori, as instituições democráticas e os sistemas políticos não requerem por si só condições básicas de igualdade; o processo democrático seria precisamente “as lutas para determinar políticas e para desenhar a distribuição de benefícios entre diferentes grupos” (28) ¹¹. No entanto, para serem garantidas estas condições a todos os cidadãos, ou seja, para que eles possam desfrutar plenamente de seus direitos políticos, é necessário que eles desfrutem de patamares mínimos de igualdade. Seguem os autores: “quanto mais extremos são as desigualdades sociais e econômicas, mais desproporcional será a influências daqueles que controlam vastas quantidades de riquezas” (28) ¹². Assim, concluem:

Mesmo se concebermos a dimensão da igualdade em termos políticos estreitos, não podemos ignorar seus correlatos econômicos e sociais. De acordo com as concepções

⁹ Conferir <https://www.latinno.net/en/>. Acessado em 24 de Julho de 2018

¹⁰ Tradução do Autor.

¹¹ Tradução do Autor.

¹² Tradução do Autor.

generalizadas da política democrática, a democracia deve ser julgada pela medida em que, ao longo do tempo, conseguiu alcançar maiores montante de direitos sociais” (DIAMOND; MORLINO 2005: 29)¹³

Nesta perspectiva, os autores elencam uma série de direitos que podem servir como base para mensuração da expansão de direitos sociais e da igualdade das democracias contemporâneas. São eles: o direito à saúde física e mental; o direito a assistência social e seguridade; o direito ao trabalho e à greve; o direito à educação; o direito à moradia e a viver em um ambiente socialmente sustentável.

O'Donnel et al. (2004), em sua elaboração teórica sobre o que deveria compor os indicadores sobre a qualidade da democracia, apresentam posição de defesa da dimensão social da igualdade, em sentido convergente ao proposto em Diamond e Morlino. Segundo o autor, “uma verificação da qualidade da democracia não deve ser indiferente a quanto de direitos humanos básicos tem sido atingidos” (62) ¹⁴ . A argumentação segue caminho semelhante a dos outros teóricos citados: a privação de direitos humanos básicos gera impactos nas condições de atuação política, não fazendo sentido considerar nos indicadores somente índices civis e políticos de igualdade. O rol de direitos elencado em O'Donnel são: educação, alimentação e nutrição, direitos trabalhistas e condições de trabalho, assistência social, entre outros.

Para resumir esse debate em torno do conceito de igualdade na literatura de qualidade da democracia, pode-se afirmar que, por caminhos distintos, em ambas as literaturas há a inclusão da igualdade formal. Em Levine e Molina (2011), tais direitos são incluídos como parte da análise da dimensão “participação” dos regimes, enquanto que nos outros são incluídos atores, direitos civis e políticos no contexto de uma avaliação mais ampla da dimensão igualitária de cada regime democrática. Portanto, o dilema fica em torno das questões econômicas e sociais.

Não se julga ser possível operar a separação entre resultados e procedimentos proposta por Levine e Molina (2011), mesmo que se considere que sua limitação se trate somente de questões econômicas e sociais. Resultados desiguais no que tange a políticas públicas trarão diferenças de recursos por parte dos cidadãos na sua capacidade de ação política, ou seja, terão impacto na força dos cidadãos em fazer avançar suas preferências.

A importância da igualdade em sua dimensão social na capacidade da cidadania em exercer seus direitos políticos e na sua capacidade de ação política é largamente reconhecida na literatura mais geral de política comparada e teoria política, inclusive por autores da tradição procedimentalista da teoria democrática. Esse elemento aparece por exemplo em diversas obras de Robert Dahl (1971:146), como na discussão sobre desigualdades e responsividade: “desigualdades nos recursos econômicos e sociais são um problema

¹³ Tradução do Autor.

¹⁴ Tradução do Autor.

para a democracia, porque aqueles com maiores recursos naturalmente tendem a usá-los para influenciar o sistema político para seu benefício”¹⁵, assim como na discussão sobre desigualdade e capacidade de ação da cidadania, em que “as vantagens acumuladas com poder, influência e autoridade pelos estratos mais privilegiados podem tornar-se tão grandes que, mesmo que os norte-americanos menos privilegiados sejam a maioria dos cidadãos, eles simplesmente não podem, e talvez nem sequer estejam dispostos, a fazer o esforço necessário para vencer as forças de desigualdade dispostas contra eles” (DAHL, 2006:85-86)¹⁶. Em Przeworski (2010:68), o argumento aparece na mesma chave: “A desigualdade socioeconômica tem formas de infiltrar-se no domínio político”¹⁷. Neste sentido, autores da própria tradição procedimentalista – na qual instituições, competições políticas e mecanismos são as condições necessárias à definição de um regime democrático – reconhecem a importância da igualdade como forma de garantia de uma melhor condição de usufruto da cidadania no regime democrático, e por consequência, de ter um regime democrático de maior qualidade em melhor funcionamento.

Nesse sentido, esta tese associa-se ao conjunto de autores que defendem a utilização da igualdade como atributo da qualidade da democracia, enfatizando sua importância tanto em seus aspectos formais quanto nos seus impactos econômicos e sociais. No entanto, para além de tratar igualdade como uma condição ao funcionamento democrático, como fazem Diamond e Morlino (2005) e O'Donnell et alli (2004), pretende-se nesta tese demonstrar que a adoção de inovações democráticas pode resultar em maior distribuição de recursos sociais, associando participação política e igualdade nos regimes democráticos. Essa é uma análise recorrente na Ciência Política, seja no tradicional campo da política comparada seja nos recentes estudos sobre efetividade das inovações democráticas.

Na literatura especializada em inovações democráticas, é recorrente a abordagem que aponta para a conexão entre participação política via inovações democráticas e redistribuição. Supõe-se que esses fóruns possuem como característica importante a inclusão de cidadãos nas escolhas, decisões e avaliações na gestão do Estado. Ao abrir espaços democráticos à sociedade, estabelecer diálogos com agentes interessados e alvo das ações estatais, tornar-se-ia mais efetiva a produção de políticas públicas, ao se produzirem respostas mais adequadas às reais demandas dos cidadãos.

Em contextos de desigualdade, como no caso brasileiro, alega-se que essa abertura resultaria na inclusão de setores mais vulneráveis da população, o que ampliaria sua capacidade de produzir melhores resultados em termos redistributivos. A maior parte dos estudos sobre efetividade política revisada aqui apontam nessa direção teórica. Estudos de casos sobre orçamento participativo (AVRITZER; NAVARRO, 2003; ABERS,

¹⁵ Tradução do Autor.

¹⁶ Tradução do Autor.

¹⁷ Tradução do Autor.

2000; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008), análises comparativas sobre o impacto do Orçamento Participativo no nível local e sua correlação com indicadores sociais (AVRITZER, 2007a; GOLDFRANK, 2011; TOUCHTON; WAMPLER, 2013), a capacidade de conselhos municipais em direcionar políticas específicas (DONAGHY, 2011; DONAGHY, 2013), ou de conferências nacionais em incluir politicamente minorias sociais, ampliar sua capacidade de agenda, e impulsionam a multidimensionalidade na dinâmica política do Legislativo (POGREBINSCHI, 2012b; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017b), todos levantam o argumento teórico de que mais canais de participação em condições de desigualdade podem resultar na adoção de políticas distributivas. No entanto, essa abordagem ainda é minoritária na literatura, e com problemas no que tange à sua comprovação causal, conforme ressaltado anteriormente.

Essa conexão teórica entre participação e redistribuição aparece com força também na literatura mais ampla de política comparada. Meltzer e Richards (MELTZER; RICHARD, 1981) formularam a assertiva que guiou posteriormente estudos empíricos neste campo. Apoiando-se em pesquisa anterior de Roemer (1975) e Roberts (1977), os autores propuseram um modelo em que, ao alterar a posição do eleitor mediano para a parte mais pobre da distribuição, a extensão do sufrágio trazida pelos regimes democráticos necessariamente ampliaria a adoção de políticas redistributivas e reduziria desigualdades. Esse deslocamento do eleitor mediano traria uma situação de equilíbrio nos regimes democráticos, baseados na expansão permanente de política redistributivas e no contínuo crescimento dos governos. Em outras palavras, democracia, redistribuição e desigualdade estariam fortemente correlacionadas.

A literatura de política comparada produziu vasta pesquisa empírica com o objetivo de comprovar essa relação. Apesar disso, seus resultados estão longe de ser consensuais. Para se conhecer mais profundidade esses achados, opera-se uma breve exposição dos estudos que encontraram relações robustas entre democracias, redistribuição e desigualdade, e os que desafiaram empiricamente tal pressuposto.

Huber e Stephens (2012), com base em dados de painéis para os países da América Latina no período de 1970-2007, demonstraram que países com maior histórico de democracia investem mais em educação, saúde e seguridade social. Com dados de painel para países da América Latina, Kaufman e Segura-Ubiergo (2001) demonstraram que a democracia, medida de forma dicotômica com base na mensuração proposta em Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000), está positivamente correlacionada com gastos em saúde e educação. Persson e Tabellini (2003) encontraram resultados semelhantes, desta vez usando dados do Polity, para associação entre democracia, gastos governamentais e seguridade social, como porcentagem do PIB. Lindert (2004) considerando países da Europa, América do Norte, Japão, Austrália, Brasil e Argentina no período de 1880-1930, encontrou impacto da adoção de regimes democráticos no gasto social dos países. Por fim, além desses trabalhos de perfil mais comparativo, há outro conjunto de análises mais

históricas, em que se encontraram resultados semelhantes para a relação entre expansão do sufrágio, distribuição e desigualdade (LINDERT, 1994; ACEMOGLU; ROBINSON, 2000).

Indo além da análise da simples expansão do sufrágio ou da existência de regime democrático com gastos governamentais, diversos autores olharam para variáveis mais específicas, que significaram em algum sentido a expansão do regime democrático, entre elas, o sistema de governo – presidencialismo e parlamentarismo, o tamanho das burocracias, composição das coalizões, entre outros (REMMER, 1990; SCHNEIDER, 1995; IVERSEN; SOSKICE, 2006; PRZEWORSKI et al., 2000). Ainda dentre essas inovações, Lindert (1994) demonstrou que a expansão do sufrágio para mulheres impactou na ampliação dos gastos sociais nos Estados Unidos. Fujiwara e Hidalgo (FUJIWARA, 2011; HIDALGO, 2010) analisaram os impactos da adoção do voto eletrônico no Brasil, concluindo que tal tecnologia resultou na maior inclusão dos setores mais pobres da sociedade, impactando em mudanças no gasto governamental em políticas de saúde e na redução da mortalidade infantil. Huber e Stephans (2012) demonstraram também, considerando países da América Latina, a importância dos partidos de esquerda na potencialização de agendas redistributivas, marcadamente quando conjugados à existência de regime democrático. Hunter e Brown (1999) demonstraram que em momentos de severa restrição econômica, regimes democráticos tendem a aumentar gastos sociais, enquanto os autoritários apostam em sua diminuição, considerando casos da América Latina no período de 1980 a 1992.

Esse conjunto de investigações costuma usar dois indicadores mais gerais para avaliar o impacto redistributivo de instituições políticas: a) a adoção de políticas distributivas, entendidas como políticas públicas direcionadas a um setor específico da sociedade; e b) a melhora em índices sociais agregados, como IDH, gini e outros. O primeiro tipo de indicadores será aqui utilizado para medir a dimensão de igualdade da democracia brasileira e sua alteração no nível local a partir da adoção de colegiados territoriais. Mais especificamente, as políticas de desenvolvimento rural serão consideradas como políticas distributivas direcionadas a um setor afetado por desigualdades históricas da sociedade brasileira – trabalhadores rurais, pequenos produtores, indígenas, comunidades tradicionais –, portanto, representativas de um esforço redistributivo do Estado brasileiro.

É possível perceber, no entanto, que esse último grupo de estudos citado já demonstra a preocupação desse campo com o automatismo presente no modelo proposto em Meltzer e Richards (1981) quanto à relação entre democracia, redistribuição e desigualdade, indicando a necessidade de novas variáveis – para além da expansão do sufrágio ou existência da democracia – serem agregadas às análises empíricas. Por exemplo, em Huber e Stephens (2012), há a centralidade dos partidos de esquerda e do tempo de democracia em cada país; em Lindert (2004), há a discussão sobre a inclusão das mulheres no sufrágio; em Pontusson e Lupu (2011) aparece a discussão de que o elemento central é a estrutura

da desigualdade de cada país; ou em Person e Tabellini (2003) no que se refere ao papel das regras eleitorais e formas de governo. Indo ainda mais forte na crítica, há outro conjunto de investigações empíricas nesse campo de estudos, que desafia diretamente esta relação, indicando não ser possível comprovar a conexão proposta entre democracia, redistribuição e desigualdade onde fatores como exposição ao risco, especificidades do tipo de mão-de-obra, e necessidade de investimento em treinamento alteram como desigualdade impacta em questões redistributivas (MOENE; WALLERSTEIN, 2001; MULLIGAN; GIL; MARTIN, 2004; MARES, 2003; MOENE; WALLERSTEIN, 2003; REHM, 2016; MARES, 2003).¹⁸.

Para os interesses desta tese, não interessa a discussão sobre a acurácia ou não das predições do modelo de redistribuição proposto em Meltzer e Richards (1981). A questão primordial aqui é de que a controvérsia sobre tais resultados mostra que a relação entre democracia, redistribuição e desigualdade não é tão direta como supõem Meltzer e Richards. Há limites no modelo formal dos autores por não incluírem em sua análise elementos sociopolíticos capazes de atenuar ou mesmo bloquear esta relação. O principal limite desse modelo é pensar a inclusão política como condição suficiente para equalização de recursos de poder e acesso às instituições em sociedades desiguais. Em outras palavras, Meltzer e Richards estimam que a expansão do sufrágio aos setores mais empobrecidos da sociedade lhes garantia condições de igualdade para fazer avançar suas preferências políticas, ignorando que a situação de desigualdade a que estes setores estão submetidos socialmente não desaparece com sua simples garantia de direito ao voto.

Huber e Stephens (2012) apresentam crítica semelhante ao modelo de Meltzer e Richards, com o objetivo de analisar o papel dos partidos de esquerda na América Latina na adoção de política redistributivas. Segundo os autores:

Uma grande distância entre a mediana e a média da renda da população tende a ser acompanhada de uma distribuição mais distorcida do poder político e, assim, menor responsividade no que se refere à demanda por redistribuição dos recursos públicos. E uma distribuição altamente distorcida do poder político resulta em socialização política restritiva em termos do repertório de políticas públicas possíveis de serem adotadas, assim como das demandas por políticas redistributivas. A democracia e a emergência de partidos de esquerda reduzem o nível de distorção dos poderes políticos, abrindo, assim, a possibilidade de maiores opções de políticas serem percebidas pela população, por demandas pela articulação de novas políticas públicas, e pela capacidade de tais demandas serem respondidas. Mais uma vez, não há nada automático, necessário ou funcionalista nestes processos sociais. Políticas redistributivas são resultado de ação políticas, mas a democracia torna a emergência de atores comprometidos com a redistribuição e com a busca de ações que almejam maior redistribuição possíveis. (HUBER; STEPHANS 2012: 11).

¹⁸ Conferir Acemoglu, Naidu, Restrepo e Robinson (2015) (2014) para críticas mais abrangentes aos modelos econométricos e estimativas dessas pesquisas, que buscaram negar a relação entre democracia e redistribuição.

Acemoglu e Robinson (2006) apresentam crítica convergente com a visão acima mobilizando o conceito de democracia capturada como forma de atenuar previsões mecanicistas de Meltzer e Richards. Segundo os autores, a adoção de instituições democráticas ou a expansão do sufrágio sem dúvida altera as estruturas de direito de poder político. No entanto, as estruturas de facto de poder podem permanecer intactas. Segundo os autores, sob certas circunstâncias, aqueles que perdem poder de direito por conta do processo de democratização podem optar por investir na manutenção do seu poder de facto via instituições, como controle dos mecanismos judiciais, lobbies, barreiras às instituições partidárias, entre outros, com vistas a manter seu controle sobre o processo político e seus resultados em termos de políticas públicas. Essa caracterização cabe ao caso brasileiro, em que a democratização não veio acompanhada necessariamente da diminuição das desigualdades sociais, sobretudo, considerando o meio rural brasileiro, assim como a presença de instituições com viés pró-elite, a exemplo do controle da mídia, do financiamento privado de campanhas e da eleição proporcional por lista aberta.

Reformas institucionais do sistema de competição partidária são importantes na equalização dos regimes democráticos. No entanto, é razoável supor que a abertura do Estado brasileiro a fóruns participativos e deliberativos, em que são incluídos setores historicamente alijados do processo político, também possa cumprir este papel de potencializar o avanço de suas agendas redistributivas. Este é o ponto teórico desta tese no que tange à sua proposta de relacionar inovações democráticas e igualdade na democracia brasileira.

Porém, apesar desta possibilidade, a literatura de política comparada que analisa a relação entre participação e redistribuição, assim como os estudos de qualidade da democracia, não se abriu a investigação desta questão. Ou seja, não buscaram comprovar a capacidade de inovações democráticas participativas em impulsionar maior redistribuição. A literatura em política comparada manteve suas análises levando em consideração, quase que exclusivamente, o impacto de mecanismos tradicionais de participação na promoção de maior igualdade ou distribuição de recursos sociais.

Adaptando este argumento teórico ao objeto de investigação desta tese, defende-se aqui que a adoção dos colegiados territoriais para desenvolvimento rural serviu como mecanismo de incorporação e empoderamento na dinâmica política de um conjunto diverso de atores sociais e de suas agendas. São pequenos agricultores, assentados, sem-terra, quilombolas, pescadores, redes de mulheres da agricultura, entre outros. O histórico de desigualdade da sociedade brasileira, em especial quando se trata da sua realidade rural, limitou a capacidade desses atores em ver suas demandas serem convertidas em políticas distributivas e maior igualdade social.

No nível local, a criação dos colegiados territoriais resultou na inclusão de atores da sociedade civil na gestão das políticas em nível local, incrementando a sua capacidade de pressionar pela execução de políticas de desenvolvimento rural em seu município. A constituição desses espaços participativos permitiu aos atores: a) maior acesso e capacidade

de pressão sobre a dinâmica política local; b) maior integração à gestão das políticas de desenvolvimento rural no nível nacional; c) maior conhecimento técnico sobre as condições de acesso a estas políticas.

Parte importante das políticas federais de desenvolvimento rural refere-se ao acesso a crédito via bancos públicos, capacidade de comercialização de produtos da agricultura familiar e acesso a editais de assistências técnica. Em síntese, são políticas que funcionam via demanda da sociedade, não sendo acionadas via busca ativa do poder público federal. Para acessar tais políticas, é fundamental que o trabalhador rural no nível local tenha acesso a informações, conheça as exigências técnicas de cada programa, além de, na maior parte delas, ser legalmente reconhecido pelo Estado como produtor rural ou estar associado a alguma cooperativa de trabalho. A participação da sociedade no nível local via colegiados territoriais de desenvolvimento rural auxilia na superação dessas exigências, facilitando o acesso às políticas federais de caráter redistributivo e direcionadas à melhoria das condições de vida e de produção do trabalhador rural. Em síntese, a desigualdade social gera um gargalo informacional entre governo e sociedade no que tange ao acesso a políticas. Tal gargalo é reduzido a partir da ampliação da participação política via colegiados territoriais, por conta de esses mecanismos permitirem aos trabalhadores rurais no nível local maior informação sobre a dinâmica política nacional de cada programa, assim como maior capacidade local de articulação.

O terceiro capítulo desta tese servirá centralmente à comprovação empírica da hipótese aqui elaborada. Busca-se demonstrar no terceiro capítulo que os municípios onde foram constituídos colegiados territoriais obtiveram melhor desempenho no acesso às políticas públicas gestadas em nível federal para o desenvolvimento rural. Assim, ao permitir maior acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural de caráter redistributivo, inovações democráticas podem ser lidas como mecanismos participativos capazes de tornar a democracia brasileira mais igualitária, ampliando assim sua qualidade. No referido capítulo, ao apresentar as políticas em análise, demonstrar-se-á concomitantemente por que são concebidas como de caráter redistributivo. Desta forma, busca-se demonstrar empiricamente como a democracia brasileira usou de mecanismos participativos para se tornar mais igualitária.

No quarto capítulo, serão discutidas questões relativas a endogeneidade e inferência causal, explorando uma descontinuidade geográfica da constituição dos territórios rurais, com vistas a se ter maior capacidade de inferir causalmente o impacto destas inovações democráticas. Além disto, nesse capítulo se explorarão qualitativamente os mecanismos e processos que permitiram os impactos macro encontrados nos modelos empíricos.

1.4 Conclusão

Ao longo deste capítulo, foram propostas as bases teóricas sobre as quais está sustentada esta tese de doutorado. Tal processo se deu centralmente a partir da busca pelo diálogo entre estudos de inovação democrática e a literatura de qualidade da democracia. O ponto de partida desta tese é justamente a percepção de que inovações democráticas de caráter participativo e deliberativo podem contribuir para a ampliação da qualidade da democracia na contemporaneidade. No entanto, esses campos de estudo pouco dialogaram entre si, por dilemas e limitações presentes em ambos. Assim, seria preciso encontrar bases teóricas mais sólidas para este diálogo. Optou-se por fazê-lo a partir de três movimentos principais.

Em primeiro lugar, a partir de um esforço de reconstrução conceitual de definições-chave para os dois os dois campos. Para isso, buscou-se discutir qual conceito de democracia seria articulado ao longo desta tese, adotando-se a definição proposta em Leonardo Morlino, e o que se entende pelo conceito de inovações democráticas, articulado como objeto desta tese.

A seguir, buscou-se operar uma discussão sobre o conceito de efetividade de inovações democráticas. O esforço aqui era apresentar a necessidade de se pensar em uma abordagem mais integrada sobre a análise da efetividade de IDs, destacando que nem todos os aspectos de uma inovação interessam a estudos com foco em demonstrar como inovações democráticas podem resultar em mudanças macro na qualidade das democracias. Nesse sentido, foi apresentada uma nova definição ao conceito de efetividade a partir de duas chaves: efetividade política, para estudos com foco nos resultados das inovações; e efetividade procedimental, para investigações com foco em seu funcionamento. Esta proposta conceitual serve tanto para estudos futuros sobre inovações democráticas, quanto para pensar qual tipo de investigação interessa quando se busca conectar inovações democráticas e qualidade da democracia. Neste sentido, o primeiro grupo de investigações, sobre efetividade política de inovações democráticas, compõe os tipos de estudos capazes de conectar inovações democráticas, seus impactos em larga escala e incrementos na qualidade das democracias. Esta será a abordagem conceitual de efetividade utilizada ao longo da tese.

Por fim, pretendeu-se demonstrar como estudos de qualidade da democracia não absorveram inovações democráticas em seu bojo, assumindo um conceito de participação limitado centralmente às instituições tradicionais da competição eleitoral: voto, partidos, sistemas e regras eleitorais. A partir deste diagnóstico, buscou-se argumentar teoricamente como esses novos canais de participação podem resultar na ampliação da qualidade das democracias, com foco específico na dimensão da igualdade dos regimes democráticos e tendo como objeto os colegiados territoriais de desenvolvimento rural.

A partir destes diálogos, espera-se que o leitor esteja convencido de que é possível

incorporar tais mecanismos nos debates mais amplos sobre os regimes democráticos, indicando como novos canais de participação podem contribuir para o aperfeiçoamento dos regimes democráticos.

Por fim, no capítulo seguinte, a tese seguirá com a apresentação do processo histórico de adoção das inovações democráticas no Brasil, com foco em particular naquelas desenvolvidas no meio rural. Esse capítulo cumprirá o papel de demonstrar como tais inovações foram concebidas, e como a participação via Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural teve papel fundamental na estruturação dos colegiados territoriais. Além disto, o capítulo apresentará o estado da arte dos colegiados em termos da sua expansão nacional e das características dos municípios englobados nessas experiências. Por fim, a análise empírica proposta na tese para comprovação de suas hipóteses ocorrerá nos capítulos três e quatro.

2 EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E SEU ALCANCE NO MUNDO RURAL. PROCESSO HISTÓRICO E O PAPEL DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.

Redução da desigualdade social, estabilidade da competição eleitoral e inovação nos canais de participação política. Estes três fenômenos formam o núcleo da redemocratização no Brasil a partir do final dos anos 1980. São fenômenos essencialmente inovadores no contexto político e social brasileiro por se apartarem do histórico de constituição do Estado brasileiro, cuja marca fundamental foi a exclusão. A faceta social da exclusão materializou-se nos índices de desigualdades acumulados em nossa sociedade. A faceta política revelou-se pelas constantes recorrências a saídas autoritárias que marcaram o primeiro século da nossa República e pela ausência de canais democráticos de diálogo entre Estado e os setores econômica e socialmente mais frágeis da população brasileira.

O mais inovador deste processo é a abertura do Estado a novos canais de participação política, a partir de um amplo movimento de experimentação e de criação de inovações democráticas com objetivo de incluir a sociedade na gestão e na produção de políticas públicas (AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2009; DAGNINO, 2002; DAGNINO, 1994). Por maiores que sejam as diferenças entre abordagens teóricas, bem como as interpretações acerca destas inovações, é ponto pacífico na literatura nacional e internacional dedicada ao tema a assertiva sobre a singularidade e o protagonismo da experiência brasileira na conformação de novos canais de participação da sociedade no desenho das políticas públicas. A multiplicidade destes canais deliberativos e participativos – espalhados pelos mais diversos níveis federativos, presentes em temas variados de políticas públicas e com forte grau de institucionalização – ainda não encontrou, até o momento, paralelo em outros contextos nacionais.

A este processo de abertura de inovações democráticas se dará aqui o nome de experimentalismo democrático, conforme argumenta também parte da literatura especializada (SOUZA SANTOS, 1998; AVRITZER; SOUZA SANTOS, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006; POGREBINSCHI, 2013a). Neste capítulo, pretende-se discutir como o experimentalismo democrático atingiu o meio rural brasileiro, assim como apresentar teórica e empiricamente o objeto de estudo desta tese, os colegiados territoriais de desenvolvimento rural. Os colegiados territoriais foram criados pelo governo Lula a partir de 2003. Consistem em inovação democrática responsável pela deliberação e discussão sobre políticas de desenvolvimento rural no nível territorial, agrupando conjunto de municípios de acordo com critérios políticos e sociais, definidos em parceria entre CONDRAF e MDA. Em termos políticos, o governo federal passa a investir fortemente, a partir de 2003, nessa recente inovação democrática para a criação de espaços de diálogo com agentes do mundo rural no nível local, inclusive esvaziando experiências da década de 1990, como os

conselhos municipais de desenvolvimento rural.

A centralidade assumida pelos colegiados territoriais na política rural no que se refere à participação social é um dos motivos que consolidaram tal experiência como objeto desta tese. Além desse elemento, também contribuíram para esta escolha aspectos como sua expansão nacional, sua característica inovadora de lidar com a esfera territorial e o fato de lidar com agentes sociais e políticos no tema rural, espaço ainda concentrador de fortes desigualdades no país, conforme apresentado de forma mais sistemática na introdução da tese. Essas características serão discutidas e ressaltadas ao longo deste capítulo.

O capítulo se dividirá em mais cinco partes além desta introdução. Na próxima seção, será discutido o processo mais abrangente do experimentalismo democrático no Brasil, sua evolução a partir do processo de redemocratização e sua expansão em 2003, após a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. Posteriormente, será apresentado o processo histórico específico da chegada do experimentalismo brasileiro ao meio rural, a partir da criação dos conselhos subnacionais de desenvolvimento rural e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CNDRS), que posteriormente dará origem ao CONDRAF. Na seção seguinte, serão apresentados ao leitor os colegiados territoriais, seu processo de formação e sua dinâmica de funcionamento. Na quarta seção, com a utilização de um conjunto de entrevistas realizadas com membros do CONDRAF, gestores do MDA e representantes da sociedade civil, assim como análise documental das atas das reuniões do CONDRAF, discutir-se-á como essa inovação democrática se constituiu em elemento-chave para a estruturação dos colegiados no nível local. Na última seção, será apresentada empiricamente a expansão dos colegiados e as características dos municípios em que tais inovações foram adotadas.

Pretende-se realizar duas contribuições centrais neste capítulo. Em primeiro lugar, colocar em diálogo a expansão das inovações democráticas no Brasil com sua inserção no meio rural brasileiro. Nesse contexto, pretende-se demonstrar como a pressão da sociedade é elemento central para a abertura dos primeiros canais participativos voltados ao tema do desenvolvimento rural, a partir do final de década de 1990. A segunda contribuição é sistematizar de forma inédita o papel do CONDRAF na estruturação dos colegiados, desde sua concepção até o estabelecimento de regras para seu funcionamento e sua posterior animação e mobilização. Nesse sentido, busca-se demonstrar como a sociedade civil ajusta seu repertório de ação a partir de abertura de canais de diálogo com o Estado e de um governo mais aberto à participação social, no qual o surgimento de inovações democráticas é organizado e estruturado por meio destes fóruns, contribuindo assim para a constituição de um sistema mais integrado de deliberação e participação.

2.1 Democratização, expansão da participação e inovações democráticas. O surgimento do experimentalismo democrático brasileiro.

O período da redemocratização brasileira, a partir da década de 1980, será marcado por três tendências centrais no que se refere à relação entre Estado e sociedade: a) estabilidade da competição político-eleitoral; b) enfraquecimento das estruturas corporativas; e c) a experimentação em torno de inovações democráticas com vistas a ampliar a participação e deliberação da sociedade na democracia brasileira.

Em primeiro lugar, atingiu-se a consolidação da competição político-eleitoral após um século de instabilidade e três décadas de regimes ditatoriais. Em 1989, dá-se início a um ciclo, contínuo até os dias atuais, de eleição direta à Presidência da República. Desde lá, ocorreram sete pleitos eleitorais para o cargo, sendo eleitos quatro presidentes distintos, tendo Itamar Franco e Michel Temer assumido após o impeachment de Fernando Collor de Melo, em 1992, e Dilma Vana Rousseff, em 2016, respectivamente. Um conjunto de medidas é destacado na literatura como característico desse novo ciclo eleitoral: a concessão de votos aos eleitores analfabetos; a liberalização das regras para a criação de novos partidos; as eleições diretas para cargos que haviam perdido a elegibilidade ao longo do período militar; a garantia de tempo de TV a todos os candidatos; financiamento partidário e redução dos custos de participação do eleitor (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2015; NICOLAU, 2012).

A segunda tendência na relação entre Estado e sociedade será a fragilização das estruturas corporativas, estabelecidas ao longo do período desenvolvimentista anterior e dos anos de ditadura civil e militar no país (BOSCHI; DINIZ; LESSA, 1989; BOSCHI; DINIZ, 1989; BOSCHI, 1991; COSTA, 1999). Surgidas na redemocratização por conta de sua reivindicação de autonomia, seus formatos e desejos organizativos e sua diversificação temática, as novas organizações da sociedade civil procuraram constituir-se como oposição a esses mecanismos de representação de interesse ou transbordaram seus limites, como propõem Boschi e Diniz (BOSCHI; DINIZ; LESSA, 1989).

A partir do decênio de 1990, em que se tornou central a agenda da retração do papel do Estado na economia, via liberalização econômica e privatização, as estruturas corporativas são fortemente esvaziadas seja na relação com o setor empresarial seja na relação com o mundo do trabalho (DINIZ; BOSCHI, 2004; CARDOSO, 2003). Sendo assim, a segunda consequência da redemocratização brasileira é o rompimento dos canais de representação constituídos ao longo da era desenvolvimentista, baseados nas estruturas corporativas e na desigualdade de recursos. Vale ressaltar, no entanto, que mesmo nessa estrutura o mundo rural nunca foi visto como agente de diálogo e de participação política. Portanto, mesmo considerando os parques e desiguais espaços de diálogo entre Estado e sociedade constituídos na era desenvolvimentista, o mundo rural sempre foi aliado destes fóruns (SANTOS, 1979).

De um lado, esse esvaziamento foi consequência de uma dinâmica de liberalização da economia brasileira, que encontrou forte resistência nas organizações sociais; de outro, o novo padrão associativo emergente na democratização não “cabia” nos marcos do corporativismo excludente/bifronte que dimensionou a trajetória brasileira (COSTA, 1999). O fortalecimento da sociedade civil em compasso com a redemocratização do país exigia e propunha, como se viu ao longo de todo o processo Constituinte, novas dinâmicas de relação com o Estado.

O terceiro e mais importante impacto para os fins deste capítulo consiste na criação de inovações democráticas com o objetivo de ampliar as características democráticas da relação entre Estado e sociedade no Brasil. Tal elemento será uma das marcas da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), convocada em 1986, inaugurando o que Avritzer (2012b) classifica como uma segunda fase da formação da sociedade civil brasileira, baseada no “aprofundamento democrático”. A partir desse período, o Brasil viveu um processo contínuo de expansão de sua experimentação em torno da criação de inovações democráticas, o que será chamado de experimentalismo democrático ao longo deste capítulo.

A ANC teve como característica a abertura e a presença organizadas dos setores em mobilização ao longo do processo de restabelecimento democrático, seja via pressão social, seja via proposição de emendas populares. O principal resultado foi a impressão na Carta Constitucional de 1988 e sua subsequente legislação infraconstitucional de inovações democráticas, propostas com vistas a potencializar a participação e a gestão compartilhada de políticas públicas entre Estado e sociedade. Por exemplo, foram propostas emendas populares tanto na área de saúde quanto nas questões relacionadas à reforma urbana – no primeiro caso, com 61 mil assinaturas, e no segundo caso, com 131 mil assinaturas –, em que estavam presentes a perspectiva de fortalecimento da participação e a deliberação da população na arena pública. Ambas tiveram grande impacto em um viés fortemente participativo adotado pela Constituição em relação a esses temas. Por exemplo, o art. 198, em relação à saúde, e à exigência de plano diretor na questão urbana, pelo art. 181, desencadeando legislação infraconstitucional capaz de materializar essa dinâmica – vide a regulamentação dos conselhos e conferências de saúde pela Lei n. 8.142/1990 e a exigência de audiências públicas para aprovação do Plano Diretor das cidades previstas no Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Para além das duas áreas, há também previsão participativa em relação à seguridade social (art. 194) e à assistência social (art. 203).

A partir da dinâmica estabelecida pela Constituição, dois novos espaços se abriram ao estabelecimento de novos contornos na relação entre Estado e sociedade. Ao longo da década de 1990, a disputa em torno do experimentalismo democrático no país esteve associada, sobretudo, ao nível local. Tal período é marcado pela hegemonia do neoliberalismo e por sua agenda de retração do papel do Estado na economia, porém, convivendo de forma concomitante com um processo de experimentação democrática, em especial no

nível local, impulsionada pela criação do Orçamento Participativo e pela regulamentação de dispositivos constitucionais. Nesse contexto, a efervescência da participação local não encontrou respaldo ou atores decididos a incorporar a agenda das inovações democráticas em experiências nacionais de ampliação da participação da sociedade. A exposição de Avritzer (2012b) sobre o tema é precisa:

Não existem dúvidas de que nos 15 primeiros anos de vigência do texto constitucional foi estabelecida uma divisão de trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Essa divisão de trabalho informal terminou com a chegada do PT à Presidência da República e a enorme ampliação das conferências nacionais. (AVRITZER, 2012b: 21)

A partir de 2003, este experimentalismo democrático passa a encontrar respostas mais consistentes na dinâmica nacional. O PT e sua trajetória de suporte às formas de expansão da participação política passam a operar como canais pelos quais novas formas de inovações democráticas são constituídas e antigas são reformuladas a partir da dinâmica nacional.

Há três tendências centrais neste processo. Em primeiro lugar, a criação de instrumentos mais transparentes de diálogo com a sociedade. Nesse sentido, destacam-se: a potencialização das ouvidorias, sendo criadas 84 nos três primeiros anos de mandato de Lula; o uso de audiências públicas na condução de ações do governo; e a criação de mesas permanentes de negociação para dialogar com a sociedade civil (LAMBERTUCCI, 2010).

Em segundo, presenciou-se um forte impulso na constituição e no empoderamento de conselhos nacionais de políticas públicas, com participação compartilhada entre Estado e sociedade civil, na execução, gestão e consulta sobre as políticas. Nesse aspecto, o governo petista ficou marcado, primeiro, pela ampliação e reformulação no número de conselhos. Segundo dados oficiais, o Brasil tinha, até 2014, 39 conselhos nacionais, 19 criados e 16 reformulados a partir de 2003¹⁹. Além disso, a literatura sobre o tema aponta que há um processo de fortalecimento desses fóruns, exemplificado na maior participação dos ministros em suas reuniões, na revisão de regras para a participação da sociedade civil e na ampliação da sua previsão orçamentária (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; LAMBERTUCCI, 2010).

Em terceiro, a principal inovação nesse contexto foram as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. A literatura sobre o tema é consensual nesse reconhecimento em torno das CNPP. Para Avritzer (2012a): “a realização de um conjunto de conferências [...] constituiu uma marca registrada do governo Lula”. Pogrebinski (2012a) indica que “dos diversos mecanismos participativos adotados ao longo dos dois mandatos de

¹⁹ Disponível em <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>. Acesso em 19 de julho de 2017

Lula, as conferências nacionais de políticas públicas (comumente denominadas apenas como ‘conferências nacionais’) são certamente as de maior amplitude”. Por se constituir como mecanismo nacional de participação, geralmente antecedidas de etapas estaduais, regionais e municipais, as conferências têm caráter mobilizador mais amplo do que outros experimentos. Avritzer (2009) aponta que, até 2004, mais de 300 mil pessoas participaram da experiência do Orçamento Participativo no Brasil e 400 mil, dos espaços de Conselho de Saúde e Assistência Social. Dados oficiais ²⁰ indicam que as Conferências, só no período de 2003-2010, reuniram aproximadamente 9 milhões de brasileiros. Ou seja, ampliou-se exponencialmente a capacidade de a população participar politicamente por meio dessa inovação. De 1941 a 2014, foram realizadas 143 conferências nacionais, das quais 102 aconteceram entre 2003 e 2014, abrangendo mais de 43 temáticas, com 31 destes tópicos incluídos pós-2003 (BRASIL, 2014).

Em resumo, essa é a trajetória macro do experimentalismo democrático brasileiro. Resta agora compreender como essa tendência se relacionou com o mundo rural brasileiro. Este será o desafio da próxima seção.

2.2 O experimentalismo democrático atinge o meio rural brasileiro.

2.2.1 A década de 90, a inclusão do tema rural na agenda pública

A segunda metade da década de 1990 marcou a inclusão do tema da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável na agenda de políticas públicas no Estado brasileiro. Essas políticas surgem como resultado de um cenário de acirramento das mobilizações sociais no campo brasileiro. A década de 1990 no Brasil é marcada pela convergência de dois elementos políticos com forte influência na organização dos agentes sociais. Por um lado, a consolidação de governos conservadores e o avanço de suas agendas pró-mercado no âmbito nacional e internacional. Por outro lado, uma forte reação dos movimentos sociais como rescaldo do crescente movimento de participação política surgido na democratização brasileira. Esse será o contexto político da década.

Esse cenário de acirramento da luta política no país e de forte mobilização social tinha forte componente no meio rural. Nesse período, ocorre a convergência de dois processos históricos de mobilização do ativismo rural. O primeiro diz respeito à organização dos trabalhadores sem-terra, com agenda de direitos mais focada na defesa da reforma agrária, no qual o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST) é o elemento aglutinador mais importante. O segundo é o fortalecimento dos movimentos em

²⁰ Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimasnoticias/2012/01/10-01-2012-conferencias-mobilizaram-2-milhoes-de-pessoas-em-2011>. Acesso em 25 de Outubro de 2016.

defesa da agricultura familiar, com agenda política mais centradas em direitos do pequeno agricultor e na defesa da adoção de políticas agrícolas pelo Estado; neste grupo, os protagonistas são a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT). Apesar de terem agendas políticas distintas, a década de 1990 permitiu a esses atores atuar em conjunto, sobretudo, a partir das “Jornadas Nacionais de Luta”, na primeira metade dos anos 90, e dos “Gritos da Terra”, no final desse período (MATTEI, 2010; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004)

Este cenário coincidiu com o acirramento de conflitos entre fazendeiros, Estado e trabalhadores rurais. Em 1995, ocorreu o “Massacre de Corumbiara” e, no ano seguinte, o “Massacre de Eldorado dos Carajás”, nos quais a violência contra trabalhadores rurais tomou repercussão nacional e internacional, resultando em maior solidariedade e capacidade de pressão dos movimentos sociais sobre a pauta agrícola do governo federal (FAVARETO, 2012; GRISA; SCHNEIDER, 2012; SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010). As primeiras respostas a essa conjuntura, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram tímidas, em sua maioria envolvendo a demissão dos ministros da Agricultura à época e a criação de um gabinete extraordinário para tratar da política fundiária, ocupado inicialmente pelo deputado federal Raul Jungmann (MATTEI, 2010).

Nessa conjuntura, as duas principais respostas do governo vieram a partir da criação do PRONAF, em 1996, e no segundo mandato do governo Cardoso, em 1999, quando o Gabinete Extraordinário foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado de MDA. Essas duas alterações, a criação de um programa específico para a agricultura familiar e a formação de um arcabouço institucional para gerir o tema são o principal resultado de uma década de mobilização social em torno da defesa de direitos da agricultura familiar no país.

É neste contexto que a adoção de inovações democráticas presente na dinâmica brasileira atinge as relações Estado e sociedade no meio rural. A partir de forte pressão social, o Estado inclui na gestão do PRONAF um conjunto inédito de inovações democráticas, nas quais pela primeira vez é reconhecido o papel dos trabalhadores do mundo rural em opinar, deliberar e gerir as políticas de desenvolvimento rural no país. Essas inovações são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), os Conselhos Estaduais (CEDR) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS).

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) são a primeira inovação democrática no tema rural adotada no nível local. Seu objetivo era gerir e aprovar projetos no nível local para a linha de crédito Pronaf/Infraestrutura, destinada a financiar projetos de infraestrutura em convênio com as prefeituras, a fim de incrementar as condições de vida da sua população rural. A partir de forte indução estatal, presenciou-se um crescimento na criação de CMDRS com objetivo de cumprir este pré-requisito, tornando possível o acesso ao crédito para infraestrutura no nível local. As prefeituras somente

recebiam a verba federal após a criação deste conselho, experiência de indução também presente em outras áreas de políticas, como educação e saúde. Os conselhos municipais eram compostos de forma paritária entre representantes da sociedade e do Estado. Atribuições semelhantes cabiam aos Conselhos Estaduais, porém administrando os recursos voltados aos estados.

Essa experiência de conselhos foi fortemente criticada pela literatura especializada no tema. Centralmente, eram criticados a partir do argumento de que seu funcionamento era limitado à discussão da gestão do PRONAF, de que sua criação somente se devia à prévia exigência legal para receber verbas do PROINF e de que, apesar da formação paritária, a exigência de ter no Executivo a presidência dos conselhos reforçava um processo de “prefeiturização” e de mandonismo local sobre essa estrutura participativa (ABRAMOVAY, 2001; FAVARETO; DEMARCO, 2004; MATTEI; DUARTE, 2005). Essas críticas aparecem também nos relatos dos entrevistados no processo da tese, quando da discussão sobre a motivação da abordagem territorial e da criação dos colegiados territoriais.

No entanto, vale destacar que, apesar dos limites, os conselhos municipais de desenvolvimento rural configuraram-se como a primeira inovação democrática adotada no nível local no tema do desenvolvimento rural no Brasil. Simboliza, a partir de um contexto de forte pressão social, os primeiros passos de avanço do experimentalismo democrático brasileiro em direção ao mundo rural. Ainda apesar dos seus limites, esta abertura é central ao reconhecimento dos atores rurais como agentes da expansão do experimentalismo democrático no país – e, portanto, não deve ser ignorada quando se considera o longo processo histórico de avanço do experimentalismo democrático brasileiro (ABRAMOVAY, 2001).

Em conjunto com os CMDRs, foram criados os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional de gestão do PRONAF. Ainda mais do que os municipais, essas últimas duas experiências possuíam dinâmica de participação atrelada ao funcionamento no PRONAF, contando ainda com pouca participação social e estando ambas ainda sob a gestão do Ministério da Agricultura.

Essa conjuntura muda a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999, e da absorção do PRONAF por este ministério a partir da criação de Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). No que se refere às formas de participação, a principal mudança nesse ano se dá pela criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CNDRS), a partir Decreto número 3.200, de 6 de outubro de 1999, constituindo o primeiro fórum nacional de diálogo permanente sobre política de desenvolvimento rural entre sociedade e Estado.

O CNDRS de início expandia seu escopo e potencial deliberativo para além do inicial conselho nacional de gestão do PRONAF. Seu objetivo era deliberar sobre um “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural”, sendo composto inicialmente por: sete ministros de Estado; o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); o secretário executivo do CNDRS e três representantes governamentais, oriundos de esta-

dos, municípios e do Distrito Federal; dois representantes nacionais ligados à agricultura familiar; dois representantes nacionais ligados à reforma agrária; dois representantes nacionais da sociedade civil ligados aos debates sobre desenvolvimento sustentável; e um representante das cooperativas de pequenos agricultores; totalizando sete representações da sociedade civil.

Em sua recuperação histórica sobre o CNDRS, Mattei (2010) divide os primeiros anos do conselho em duas fases. De 1999 até 2001, o CNDRS teve como foco central a sua estruturação e articulação das políticas gestadas agora pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário. Neste período, a participação da sociedade civil é baixa e a dinâmica de funcionamento do conselho, mais deficitária. A segunda reunião do conselho ocorre somente um ano após sua fundação – e um dos motivos para isso é a resistência de parte da sociedade civil em compor o conselho no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso ²¹.

Entre 2001 e o final de 2002, o perfil de funcionamento do conselho se altera, passando a priorizar a formulação das políticas federais de desenvolvimento agrário. Nesse contexto, é importante destacar os esforços do CNDRS em pensar sua missão originária de criação do “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural” e a proposta de fazê-lo a partir de uma conferência nacional, com ampla participação da sociedade rural. Essa alteração da dinâmica do CONDRAF pode ser fortemente atribuída à nomeação de José Eli da Veiga como Secretário Executivo e à sua prévia trajetória de acadêmico com estudos sobre desenvolvimento rural. Há também uma mudança na composição do CNDRS nesse período, que, no entanto, diminui a participação de representantes dos movimentos sociais organizados, ampliando a presença de representantes das universidades, acadêmicos e entidades patronais e empresariais do meio rural.

A Conferência Nacional e o Plano Nacional, programados para ser aprovados em novembro de 2002, terminam não ocorrendo em decorrência ainda da coincidência com o calendário eleitoral e de diferenças políticas entre o governo e os movimentos sociais no interior do CONDRAF. Apesar das pressões da sociedade civil pela abertura de espaços participativos, do qual o CNDRS é expressão, por um lado os atores sociais ainda não se reconheciam como protagonistas de suas deliberações, ainda concentrando maior parte de seu repertório de ações em estratégias mais conflitivas contra o Estado; por outro, parte desses mecanismos não incluía efetivamente a sociedade civil e suas representações, conforme a própria composição do CNDRS evidencia, algo confirmado pela literatura no tema (MATTEI, 2010) e também por relatos dos membros do CONDRAF que foram entrevistados.

²¹ Entrevista 10

2.2.2 A era Lula. A reformulação do CONDRAF e o surgimento dos colegiados territoriais

Com a vitória de Lula nas eleições de 2003, ingressam na gestão do Estado brasileiro parte dos setores organizados dos movimentos sociais do campo, setores da intelectualidade e pesquisadores atuantes no tema do desenvolvimento rural e segurança alimentar (SCHNEIDER; MULLER; SILVA, 2012). Nesse novo contexto, o processo de inserção do experimentalismo democrático brasileiro avança sob duas novas frentes no que se refere às políticas rurais no Brasil: a) a consolidação de inovações democráticas no nível nacional, em particular, a reformulação do CNDRS, a criação do CONDRAF, as Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural e Sustentável e as Conferências Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural; b) a criação dos colegiados territoriais como mecanismo de gestão social das políticas de desenvolvimento rural a partir da noção de território.

Nesse segundo ponto, há uma clara intenção do governo em priorizar a participação social na escala territorial, via colegiados. Os conselhos municipais têm seu funcionamento reduzido, sendo os CODETERs o mecanismo mais ativo de participação social no nível local para o debate da política de desenvolvimento rural.

2.2.2.1 A criação do CONDRAF e as conferências nacionais.

A partir de 2003, o governo federal buscar reajustar sua relação com a sociedade civil, em sua maioria apoiadora do projeto político simbolizado por Lula. Parte desse processo é buscada a partir da abertura ou reformulação de novos conselhos nacionais de gestão de políticas públicas. No bojo deste processo, está a reformulação do CNDRS, resultando na criação do CONDRAF no decorrer de 2003, porém, aprovado a partir da resolução nº 33 de janeiro de 2004. Dessa forma, o conselho altera sua nomenclatura, de CNDRS para CONDRAF, assim como sua composição e dinâmica de funcionamento, conforme se discutirá a seguir.

Entre as principais mudanças no CONDRAF, está a expansão da participação da sociedade civil. Numericamente, foi instaurado o princípio da paridade entre sociedade e Estado. Qualitativamente, a participação de atores mais relevantes no mundo rural é assegurada na reformulação, indo além do cenário anterior, com composição forte da academia e gestão do MDA ²². Concretamente, o CONDRAF expandiu a participação dos trabalhadores rurais, reintegrou a representação de assentados e sem-terra, também expandiu integrando novos setores como representações de comunidades indígenas, quilombolas, povos tradicionais, mulheres, e organizações não governamentais, como a Articulação no

²² Entrevista Nove

Semiárido Brasileiro (ASA).

Além disto, ocorreu expansão dos membros do Estado participantes do CONDRAF quando comparado ao CNDRS, incorporando ministros de Estado e secretários especiais dos seguintes ministérios e secretarias: do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; das Cidades; do gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; de Políticas para as Mulheres; de Aquicultura e Pesca; e de Promoção da Igualdade Racial. No bojo do CNDRS, a representação estatal era limitada em sua maioria às secretarias do MDA, o que dava um tom mais internista ao conselho, enquanto que na reformulação do CONDRAF a participação se expande para outros ministérios, ampliando o escopo das deliberações e o reconhecimento do CONDRAF no conjunto da gestão federal (MATTEI, 2010).

Além da alteração da composição, há também uma reestruturação do Conselho, a partir da criação de Comitês Permanentes e Grupos de Trabalho. Esses órgãos buscam tratar de temas específicos e com maior detalhamento, relegando ao CONDRAF os debates e a gestão mais macro das políticas de desenvolvimento rural. Ambas as estruturas são centrais no funcionamento do CONDRAF, além de sua dinâmica interativa com o pleno do Conselho e com o MDA auxiliar na compreensão do processo de elaboração da maior parte das políticas do MDA na última década. Comitês Permanentes e Grupos de Trabalho são aprovados a partir de resolução do pleno do Conselho, sendo a principal diferença entre eles o fato de que grupos de trabalho possuem funcionamento temporário, enquanto comitês permanentes não possuem tal limitação. No entanto, ambos têm como ideia de fundo a lógica de um trabalho mais permanente e detalhado sobre tema específico da política do CONDRAF.

Aos comitês permanentes cabe um processo contínuo de diálogo entre sociedade civil e área específica do MDA. Composto por um grupo mais seletivo de conselheiros, tais organismos funcionam com maior celeridade e reúnem com maior frequência parte da gestão do MDA. Por outro lado, os grupos de trabalho atuam sobre uma política específica e são demandados a partir de determinada tarefa, delegada pelo pleno do CONDRAF. Segundo o regimento de CONDRAF, aprovado em 2003 e em vigor até 2016, cabem aos comitês permanentes e grupos de trabalho as seguintes obrigações:

Art. 22 - Os Comitês são destinados ao acompanhamento, análise e proposição, relativos aos instrumentos de políticas públicas referentes ao desenvolvimento rural sustentável, de forma a exercitar e consolidar a participação e o controle social, propiciando mecanismos de aperfeiçoamento do seu desempenho e as necessárias adequações regionais, sociais, econômicas, políticas e ambientais, segundo as atribuições conferidas por Ato que os instituir.

Art. 23 - Os Grupos Temáticos são destinados aos debates, estudos, elaboração de propostas, oferecimento de subsídios, de recomendações e de pareceres sobre temas específicos, a serem submetidos ao Plenário, tendo, ainda, a finalidade de ampliar a articulação de entidades e a integração de programas e projetos vinculados aos

assuntos de suas áreas de competência, segundo atribuições conferidas por Ato que os instituir.

No período de 2003 a 2004, quando da criação do CONDRAF, foram instituídos ao longo das reuniões quatro comitês permanentes: a) Infraestrutura e Serviços; b) Fundos de Terras e Reordenamento Agrário; c) Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia; e d) Assistência Técnica e Extensão Rural. Em 2016, havia onze comitês em funcionamento: a) Assistência Técnica e Extensão Rural; b) Assuntos Internacionais; c) Cooperativismo; d) Desenvolvimento Territorial; e) Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; f) Fundo de Terras e Reordenamento Agrário; g) Promoção de Políticas para a Juventude Rural; h) Promoção de Políticas para as Mulheres Rurais; i) Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; j) Comitê de Acompanhamento da Implementação do PNDRSS; e k) Comitê Permanente de Gestão Executiva do Plano. Grupos de trabalho constituídos no último período se dedicam aos temas de institucionalidades do desenvolvimento rural, educação no campo, juventude rural, relações internacionais, entre outros. Todos esses espaços representam microdinâmicas participativas, nas quais a política rural é gestada e monitorada no diálogo entre Estado e sociedade.

De acordo com um dos entrevistados,²³ os comitês permanentes e grupos de trabalho eram centrais quando o ministério e/ou a sociedade civil pensavam em propor uma nova política ou reajustar políticas anteriores. Seguindo a leitura das atas e a participação de campo nas reuniões do CONDRAF, é possível perceber a importância dos comitês permanentes e grupos de trabalho na agenda do conselho, assim como sua dinâmica de funcionamento. A pauta das reuniões do CONDRAF em sua maior parte é moldada a partir do funcionamento desses grupos menores e seus relatórios. A dinâmica segue a seguinte lógica. Em um primeiro momento, o pleno do conselho decide pela criação desses comitês temáticos e grupos de trabalho. A seguir, esse grupo mais seletivo de representações da sociedade passa a ter uma dinâmica muito ativa de reuniões e pesquisa, em parceria com o MDA, recebendo suporte técnico do ministério.

O resultado dessas reuniões é apresentado ao pleno do Condraf, sendo convertido em resolução ou servindo de diretriz para debates no conselho sobre desenho das políticas, quando se trata de algum tema ainda novo na agenda do MDA, ou servindo como forma de monitoramento da sociedade civil, quando se trata de temas relacionados às políticas em funcionamento pelo Ministério.

Políticas como o PRONAF-Jovem, as chamadas de ATER para agroecologia, mulheres e comunidades tradicionais, e o plano de sucessão rural são alguns dos exemplos destacados como fruto da atuação desses comitês, de acordo com o que se pôde nas atas das reuniões e entrevistas.²⁴ Em Mattei (2010), há um detalhado relato do papel do con-

²³ Entrevista Dez

²⁴ Conferir Entrevista Seis e Entrevista Dez

selho, via seus comitês temáticos, na discussão sobre a política nacional de biodiesel, na política de ATER do Ministério, após 2003, e na organização da I Conferência Nacional, processo detalhado a seguir. O grupo de trabalho de institucionalidades do desenvolvimento rural, criado em 2003, e o Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial terão papel central na participação do CONDRAF na criação dos colegiados, sendo detalhados na seção seguinte. Em resumo, a criação destes fóruns representa um esforço iniciado a partir de 2003, com a finalidade de garantir maior institucionalidade e recursos técnicos e políticos ao funcionamento do CONDRAF.

Em 2005, o CONDRAF retoma a discussão sobre a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por um lado, esse processo atualiza o debate do período anterior ao governo Lula, iniciado por José Eli da Veiga, sobre a elaboração de um espaço nacional de discussão do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por outro, esse processo faz parte do esforço mais amplo do governo Lula para utilizar as conferências nacionais de políticas públicas como espaços permanentes de deliberação e participação da sociedade no ciclo de políticas federais. Nesse contexto, o CONDRAF assumiu protagonismo ao instituir a realização de Conferências Nacionais como momento principal em termos de participação, no qual reúne-se sociedade e Estado para deliberar sobre as políticas de desenvolvimento rural do país. A I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário ocorreu em 2008 e a II Conferência, em 2014, resultando no Plano de Desenvolvimento do Brasil Rural e no Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. A primeira resultou na elaboração do Plano Brasil Rural, enquanto a segunda resultou no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Além disso, o CONDRAF inovou ao convocar conferências específicas para debater assistência técnica e extensão rural, realizando duas conferências neste tema.

O parágrafo abaixo em Mattei (2010) produz um balanço preciso da expansão da participação social via inovações democráticas de caráter nacional no governo Lula:

Com isso, nota-se que durante o Governo Lula houve uma expressiva mudança no tratamento dessa questão em relação ao período anterior, quando todo o debate sobre o projeto de desenvolvimento rural era feito a partir de três câmaras técnicas, cujos trabalhos eram dominados pelos gestores de políticas públicas dos diferentes órgãos governamentais e alguns convidados. Na dinâmica atual do Conselho, inverteu-se esse processo, uma vez que a construção da política nacional obedece a uma lógica de envolvimento efetivo das instituições e representações sociais locais, territoriais e regionais. O exemplo mais eloquente foi a grande participação desses setores nos debates preparatórios para a Conferência Nacional, que ocorreu nos municípios, territórios, regiões e estados e que deverá continuar no próximo período, quando serão discutidas as propostas das políticas que farão parte do projeto nacional” (MATTEI; 2010:119)

Ao longo dos anos de 2015 e 2016, o autor desta tese pôde participar das reuniões ordinárias do CONDRAF em Brasília, somando um total de seis encontros do conselho nacional. Três agendas foram centrais neste período: a construção da II Conferência

Nacional de ATER; a elaboração de formas de monitoramento do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; e a reforma da estrutura de funcionamento do CONDRAF. Dentre estas, a última é a mais interessante neste capítulo de caráter introdutório sobre o funcionamento do CONDRAF.

As alterações debatidas entre sociedade civil e Estado na estrutura do CONDRAF envolviam os seguintes elementos. Em primeiro lugar, a expansão do poder da sociedade civil no conselho, expandindo também a composição do conselho, instituindo a política de revezamento da presidência do CONDRAF entre sociedade civil e Estado e estabelecendo os cargos de secretaria-geral e mesa diretora do conselho; em segundo lugar, a formação de uma estrutura mais articulada entre CONDRAF, Conselhos Estaduais e Colegiados Territoriais; em terceiro lugar, o estabelecimento de uma nova dinâmica de processo eleitoral, a partir de editais abertos e com inscrição livre para cada entidade com vagas reservadas por cada categoria.²⁵ Este processo teve início em 2015, com a criação do GT de Reformulação do CONDRAF, culminando na sua aprovação via Decreto nº 8.735/2016, em 3 de maio de 2016, assinado pela Presidenta Dilma Rousseff.

Essa é uma das últimas ações do governo Dilma antes de seu afastamento do cargo. No entanto, apesar do novo decreto, as atividades do CONDRAF foram suspensas a partir da posse do Presidente Temer e de sua decisão de extinguir o MDA. Ao longo do restante de 2016 e 2017, o Conselho não realizou nenhuma das reuniões ordinárias programadas para o período. Como resposta a essa ação do governo, a sociedade civil, no contexto da Conferência Nacional de ATER, montou uma comissão tripartite composta por representantes da CONTAG, FETRAF e CPT para presidir o CONDRAF.²⁶ Ao final de 2017, o CONDRAF retomou seu funcionamento. No entanto, parte importante dos conselheiros dos movimentos sociais mais tradicionais não fazem mais parte do conselho.

2.2.2.2 Os colegiados territoriais de desenvolvimento rural.

A segunda frente de participação social, inaugurada a partir de 2003, materializou-se a partir da proposta de gestão territorial das políticas de desenvolvimento rural. Duas

²⁵ Neste momento, o secretário executivo do CONDRAF é Rodrigo Amaral, ex-secretário executivo do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) no período de 2011 a 2014. É perceptível que em linhas gerais a reforma do CONDRAF segue em direção semelhante ao modo de funcionamento do CONJUVE, sobretudo, na concepção de revezamento entre sociedade civil e Estado na presidência e no novo processo eleitoral. Assim, seguindo a discussão sobre papel de agentes individuais na mediação participativa em inovações democráticas, proposta por Marcelo Kunrath et al. (SILVA; ROCHA, 2015), acredita-se aqui ser uma agenda interessante para o futuro a análise desses atores estatais na condução e definição da agenda das inovações democráticas.

²⁶ Cf. <http://www.cnater.gov.br/cnater/?q=noticias/condraf-se-re%C3%BAne-com-delegados-da-2%C2%AA-cnater-e-define-nova-presid%C3%Aancia-do-conselho>. Acesso em 14 de Julho de 2017.

iniciativas de políticas públicas foram centrais neste processo: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

A justificativa dessa nova abordagem estava na fragilidade dos municípios brasileiros em garantir suporte às ações de desenvolvimento rural e a importância de se adotar políticas de contorno mais transversal. Além disto, tal iniciativa foi motivada pela perspectiva de que, no enfoque territorial, a sociedade civil teria maior capacidade de participar politicamente, visto que havia um diagnóstico, no início do governo Lula, de que os antigos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural tinham seu funcionamento muito engessado devido ao controle do poder municipal sobre sua dinâmica interna (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; DELGADO; LEITE, 2011; FAVARETO, 2010; FAVARETO, 2010; FAVARETO, 2009).

Segundo documento oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005), o território rural seria:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005:7).

A definição de território apresentada acima é razoavelmente abstrata. Em outros documentos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário buscou definir com maior precisão quais critérios os municípios deveriam exibir para poder constituir um Território Rural. Entre os critérios utilizados pela SDT-MDA para identificar os Territórios Rurais, estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

No entanto, apesar desse esforço de definição de regras, a definição por parte da Secretaria de Desenvolvimento Territorial sobre a criação de um Território Rural ainda se dava de forma arbitrária. Para além dos dados demográficos dos municípios, como densidade e população, não há nenhum outro critério claro sobre quais municípios devem compor um território ou não. Além disso, diversos municípios fora dos critérios eram incluídos nos territórios, conforme será discutido no quarto capítulo da tese. Questões como a presença de público-alvo, prévia organização social ou presença de outras formas

de conselho – apontadas como elementos a se considerar – são demasiado abertas para definir precisamente quais municípios devem ser incorporados em um determinado território rural. Esse elemento será explorado mais à frente, também no quarto capítulo, como elemento capaz de proporcionar um experimento natural para análise causal do impacto da presença dos CODETERs.

Até 2014, haviam sido reconhecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário 240 Territórios Rurais, englobando 3548 municípios brasileiros. Esse processo deu paulatinamente, sendo iniciado em meados de 2003 e 2004. A cada ano, novos territórios eram criados, alguns eram ampliados, outros reduzidos e outros subdivididos. Há experiências de territórios rurais em todas as regiões geográficas e estados do Brasil. Sua concentração se dá principalmente em municípios do Nordeste brasileiro.²⁷

No cerne do processo de constituição dos Territórios Rurais, está a ideia de participação. A gestão deste espaço integrado de municípios é pensada a partir de um amplo processo de participação social e deliberação coletiva entre sociedade civil e Estado. O instrumento criado para este processo são os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural (CODETER)²⁸. Essa inovação democrática é o principal objeto de análise desta tese.

Cada Território tem sua institucionalidade participativa ou seu respectivo CODETER. Esses fóruns possuem funcionamento regular, sendo compostos por representações da sociedade civil e do poder público de cada município do Território, organizações de base dos movimentos sociais, sobretudo, sindicatos rurais e da agricultura familiar e organizações não governamentais, que atuam no referente espaço geográfico como entidades de defesa do meio ambiente, além dos movimento de mulheres, ONG de educadores populares, entre outros.

Dados mais detalhados sobre a composição dos Colegiados indicam três tendências centrais. Em primeiro lugar, forte participação de organizações de pequenos agricultores, sobretudo, via sindicatos, assim como de trabalhadores sem-terra e organizações de mulheres. Em segundo lugar, as organizações não governamentais no nível local assumem papel central na articulação dos territórios, muitas delas participando como articuladoras territoriais ou fazendo o diálogo entre os colegiados e universidades. Em terceiro

²⁷ Uma descrição mais detalhada deste ponto, em especial, utilizando análise descritiva e comparativa no nível municipal brasileiro, será realizada mais à frente neste capítulo.

²⁸ Em um primeiro momento, entre 2003 e 2005, os CODETERS recebiam o nome de Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), sendo esse fórum responsável pela participação no nível territorial. A partir de 2005 e 2006, sobretudo, com a vinda do Programa Territórios da Cidadania e a aprovação das resoluções 48 e 52 do CONDRAF (CONDRAF, 2005a; CONDRAF, 2005b), os CIATs foram convertidos em CODETERs. Atualmente, a SDT-MDA usa a nomenclatura CIAT para áreas em que ainda não há o reconhecimento oficial do território, porém, há algum tipo de articulação territorial. Esse segundo caso não entrará nas análises empíricas desta tese, e ao longo da tese será usado somente o termo colegiados territoriais (CODETER).

lugar, certa dificuldade em incluir alguns setores em particular na dinâmica participativa, sobretudo, setores ligados a grupos minoritários e não alvo tradicionais das políticas do MDA, como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e assentados (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; FAVARETO; DIAS, 2007).

Vale destacar que composição dos colegiados ocorre de forma paritária entre sociedade e Estado, com no mínimo 50% da representação da sociedade e no máximo 50% de representação estatal em cada um dos colegiados. Seguindo esse formato, os CODETERs foram pensados como órgão gestor e participativo das políticas públicas no seu conjunto correspondente de municípios. Os colegiados assumiram formalmente responsabilidades em dois programas federais: o PRONAT e Programa Territórios da Cidadania.

O PRONAT é a programa pelo qual o Ministério do Desenvolvimento Agrário inicia a formação dos Territórios Rurais e dos seus respectivos colegiados. Neste programa, parte dos investimentos geridos pelo MDA na área de infraestrutura, destinados anteriormente à escala local, passam a ser submetidos à deliberação dos CODETERs. Essa linha de crédito específica se chama Programa de Apoio a Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF). Somente os municípios que faziam parte algum território poderiam acessar a esses créditos, a partir da deliberação de discussão dos projetos via colegiado territorial.

Os CODETERs possuem as seguintes atribuições formalmente previstas em documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário: a) formular e adequar políticas públicas e iniciativas locais às potencialidades e demandas territoriais; b) sensibilizar, mobilizar, elaborar o planejamento estratégico e o comprometimento dos atores que atuam no território – governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada –, legitimando as decisões e promovendo o envolvimento desses atores na implementação das ações estratégicas para o desenvolvimento territorial; c) incorporar um número crescente de ações e políticas, possibilitando progressivo e constante aperfeiçoamento do planejamento do desenvolvimento territorial, agregando, no decorrer do trabalho, novas dimensões do desenvolvimento sustentável; d) dotar as institucionalidades territoriais de canais de divulgação das potencialidades e demandas dos territórios, viabilizando a identificação e atração de parceiros potenciais para implantação de projetos e ações para o desenvolvimento territorial; e) propor mecanismos de formalização das relações entre os atores e as políticas públicas, com a adoção de Pacto Territorial de Desenvolvimento, como importante instrumento de articulação, diálogo e complementaridade entre as políticas que incidem sobre o território; f) propor soluções inovadoras para a dinamização econômica e social dos territórios; g) publicizar as ações e políticas, de modo a evitar clientelismo, corporativismo e basismo, que levam à apropriação restrita das políticas públicas em detrimento do interesse público; h) fazer um esforço de articulação institucional, no setor público, tanto no plano horizontal, entre políticas, programas, projetos e ações, quanto no plano

vertical, entre a União, estados, territórios e municípios, buscando não setorializar ações (CONDRAF, 2005a).

Em síntese, os CODETERs eram responsáveis primariamente por elaborar de forma participativa um Plano de Desenvolvimento Territorial. Esse processo se dava via reuniões, deliberações, plenárias, diagnósticos, votações e outros. A maior parte dos Territórios elaborou mais de um Plano e todos os territórios elaboraram ao menos uma versão de Plano de Desenvolvimento Territorial. Além disto, esses espaços serviam como fórum informacional no qual o Ministério do Desenvolvimento Agrário apresentava suas políticas, debatia ajustes à realidade local, desenhava editais de financiamento de forma deliberativa, fazia cursos e workshops. O único recurso que passava obrigatoriamente pelo colegiado era o relativo ao Proinf – além disso, os debates não tratavam de investimentos específicos ou obrigatórios. Pelo contrário, a pesquisa qualitativa aqui conduzida indica que o Ministério do Desenvolvimento Agrário debatia temas variados nos Colegiados, relativos às suas políticas públicas, a temas de interesse local, políticas estaduais e municipais ou à articulação com outras políticas federais de diferentes ministérios.

2.2.2.3 Os colegiados territoriais de desenvolvimento rural no programa Territórios da Cidadania

O segundo programa que, em nível territorial, foi tomado como referência para gestão das políticas foi o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2009. Seu objetivo é basicamente expandir o PRONAT, permitindo aos CODETERs debater sobre todas as políticas federais implementadas na região, não somente aquelas limitadas ao MDA. Em síntese, o objetivo do Programa Territórios da Cidadania é ampliar a integração de políticas desenvolvidas pelo Poder Executivo a partir de uma abordagem territorial, com foco na redução da pobreza e na atuação no meio rural.

O PTC congregava ações de dezenove ministérios sob coordenação da Casa Civil do governo federal e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sua principal inovação é a construção de uma matriz de ações composta por programas e políticas previstas para o território por parte do Poder Executivo, assim como sua abertura ao debate e deliberação com os setores do Estado e da sociedade presentes nos colegiados territoriais. Vale registrar que neste programa não há adição de investimento por parte do Poder Executivo. Ocorre somente a organização das ações em curso no território e sua abertura à deliberação com a sociedade (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; FRANÇA, 2009; FRANÇA; SORIANO, 2010).

Os Territórios incorporados no PTC eram anteriormente territórios rurais do PRONAT, que passaram a expandir seu leque de deliberação a partir do seu novo status. Segundo os relatos de entrevistas com gestores federais, o Programa Territórios da Ci-

dadania funcionou como prioridade do Governo até final de 2010 e meados de 2011. A partir disso, o programa foi esvaziado, com os territórios voltando a operar, sobretudo, a partir dos debates em torno das políticas rurais geridas pelo MDA. Os motivos do esvaziamento não ficam evidentes no conjunto de entrevistas realizadas. Alguns indicam que problemas de cunho burocrático trouxeram dificuldades à gestão dos programas nos territórios. Outros argumentam que a mudança presidencial entre Lula e Dilma afetou políticas participativas no geral no âmbito federal, sendo o Territórios da Cidadania um exemplo de fórum participativo de que o novo governo decidiu retirar a priorização.

No entanto, a atuação do CODETERs não sofreu alteração forte entre o PRONAT e PTC. Basicamente, somente se expandiu o escopo da deliberação e diálogo. Se anteriormente, as questões debatidas se limitavam ao tema rural, a partir do PTC, esse escopo se ampliou para outros Ministérios, o que potencializou ainda mais o papel dos CODETERs. Assim, com o esvaziamento do PTC, os colegiados retomaram sua atuação mais focada no tema rural e nas políticas gestadas exclusivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Somente em 2013, o processo de criação de territórios rurais é institucionalizado pelo MDA. De acordo com a Portaria n. 38, de 15 de maio de 2013, os territórios serão criados a partir da demanda e da prévia existência de um Colegiado Territorial, englobando vários municípios e com composição paritária, como previsto na regulamentação desta inovação. A partir disso, o colegiado deveria encaminhar a demanda diante do respectivo conselho estadual de desenvolvimento rural, que seria posteriormente encaminhada ao MDA via SDT-MDA. O momento final seria o debate via CONDRAF para dar a aprovação sobre a homologação dos territórios.

No entanto, esta pesquisa qualitativa indicou o não seguimento estrito deste rito. Em primeiro lugar, a maior parte dos territórios é criado antes de 2013, ou seja, sem ter a necessária aprovação do CONDRAF. Nesse sentido, o rito se dava exclusivamente no diálogo entre SDT e colegiados locais. Em segundo lugar, fica evidente a partir dos relatos dos gestores do MDA como o Ministério também atuava na criação e expansão de novos territórios. Portanto, apesar de formalmente ser um processo previsto para ocorrer de baixo para cima, há diversos casos em que o MDA atua na estruturação do Colegiado e posterior homologação do território, nos casos do PRONAT, porém, principalmente na expansão da abordagem territorial via PTC.

Para concluir, os CODETERs foram fóruns participativos criados via Governo Federal nos quais agentes sociais podiam receber informação sobre políticas, apresentar as prioridades locais e contribuir na fiscalização e no desenho das políticas. Investigar se, no nível macro, tal processo participativo gerou resultados é o que move esta tese. Apesar de serem criados com relativa indução do governo federal, não há nenhuma vinculação das políticas de desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, de repasse de recursos aos territórios. Portanto, os CODETERs eram apenas fóruns de debate e deliberação,

restando agora investigar se esse processo alterou a capacidade de os agentes no nível municipal terem acesso às políticas federais nesta temática.

Os CODETERs institucionalizam um sistema nacional de participação social no tema rural, no qual o CONDRAF e as Conferências são responsáveis pela participação na formulação e acompanhamento das políticas nacionais, e no qual os CODETERs funcionam como espaço permanente de inclusão dos agentes do meio rural no nível local da gestão das políticas. Nesse processo de constituição dos CODETERs, desde sua concepção teórica, sua estruturação, até seu funcionamento, o CONDRAF assumiu um papel fundamental. Na seção seguinte, trata-se da apresentação do papel deste conselho nacional na estruturação de formas locais de participação via CODETERs, com foco particular sobre como a sociedade civil passa a ver nesta inovação nacional um espaço capaz de gerar novas formas de inovações democráticas e absorver sua agenda para dentro do Estado.

2.3 O papel do CONDRAF na concepção, estruturação e funcionamento dos colegiados territoriais.

Na seção anterior, destacou-se como o governo Lula, a partir de 2003, consolidou a abertura de espaços de diálogo entre Estado e sociedade como forma de gestão das políticas rurais, seja no nível nacional, via CONDRAF e Conferências, seja no nível local, a partir dos colegiados territoriais. No entanto, apesar de ocorrerem de forma paralela e terem sido assim apresentadas, essas duas agendas estão fortemente relacionadas. É partindo do CONDRAF que a concepção, estruturação e funcionamento dos colegiados é gestada; a partir de um forte diálogo entre atores da sociedade civil e Estado, no interior do CONDRAF, os colegiados territoriais são concebidos como mecanismo local de participação política. Assim, a abertura de canais participativos, além de incluir atores na gestão da política, é também espaço no qual essas inovações são gestadas, concebidas e colocadas em prática. O experimentalismo brasileiro aqui serve também como meio capaz de potencializar as novas instituições democráticas e de promover mais participação, não somente como fim na gestão das políticas (POGREBINSCHI, 2013a; POGREBINSCHI, 2005).

Esta seção possui o objetivo de recuperar esse processo histórico. Toma-se aqui como método a pesquisa documental, utilizando: atas de reuniões e resoluções do CONDRAF para o período de 2003 a 2014; entrevistas com gestores do MDA, conselheiros do CONDRAF e representantes da sociedade civil; e a participação observadora nas reuniões

ordinárias do CONDRAF ²⁹. Há uma razoável literatura sobre o processo histórico de criação do CONDRAF, do qual a obra de Lauro Mattei (2010) apresenta o retrato mais completo. No entanto, falta nesta literatura uma discussão sistematizada sobre como o CONDRAF foi elemento-chave na constituição dos territórios e da participação via colegiados.

Proponho dividir essa dinâmica de interação em três fases. A primeira fase é a concepção da política territorial e da participação. A segunda é a estruturação dos colegiados e sua regulamentação. A terceira é a animação dessa política e sua expansão geográfica e temática, a partir da política dos territórios da cidadania. Segue a discussão sobre cada um destes períodos.

2.3.1 O CONDRAF como polo organizador da participação.

A criação dos colegiados territoriais como inovação democrática de diálogo entre Estado e agentes do mundo rural é fruto da confluência de duas macro-agendas: por um lado, o direcionamento participativo adotado pelo recém-eleito governo Lula, em 2003, e por outro, a avaliação da nova gestão do MDA, junto a seus parceiros na sociedade civil, em torno da insuficiência de concepção e de funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. No entanto, além dessas orientações gerais, há um conjunto mais específico de fatores que influenciam na criação dos colegiados territoriais.

São três os elementos mais concretos que permitem a emergência dessa nova agenda participativa: as experiências de desenvolvimento territoriais desenvolvidas pela sociedade no período anterior; a articulação via CONDRAF para trazer estes atores sociais para o debate da política federal; e a trajetória política do ministro do MDA e do secretário de Desenvolvimento Territorial e secretário executivo do CONDRAF, Humberto Oliveira. Todos esses elementos aparecem de forma evidente nas atas das reuniões do CONDRAF no ano de 2003, assim como nas entrevistas que se pôde aqui realizar. Esses elementos acima descritos – disposição política dos gestores, experiências prévias de participação e inovação na sociedade civil e outras experiências participativas no seio da gestão pública – são também comumente identificados na literatura especializada como fatores explicativos do surgimento e da efetividade de inovações democráticas no Brasil, confirmando, portanto, o caso dos colegiados territoriais como mais um exemplo a corroborar com esta literatura (ABERS, 2000; AVRITZER, 2009; CORTES, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2010;

²⁹ Por ter participado das reuniões do CONDRAF entre 2015 e 2016, o autor não presenciou os eventos narrados aqui, que se concentraram, sobretudo, entre 2003-2006. No entanto, esse período foi central para que fosse possível compreender as dinâmicas políticas do interior do conselho, assim como ter melhor compreensão analítica da análise dos documentos do CONDRAF no referido período.

LUCHMAN, 2002; WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Ao longo da década de 1990, a sociedade civil brasileira desenvolveu um conjunto diversificado de experiências de desenvolvimento territorial, no qual a gestão participativa das políticas era elemento central. Ao longo desse período, a CONTAG começa a formular uma concepção de desenvolvimento rural conectada à ideia de gestão territorial que irá aparecer nas deliberações do sexto congresso da entidade e na elaboração do seu Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, documento que irá nortear a atuação da entidade (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a). Esse processo irá confluir na entrada deste tema na academia, a partir dos estudos de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga sobre experiências de desenvolvimento territorial na Europa, e de Tania Bace-lar sobre o conceito de ruralidade. Esse diálogo se intensifica quando José Eli da Veiga assume a secretaria-executiva do CONDRAF, do qual a CONTAG decide participar a partir de 2001 (BACELAR, 2011; CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b). Nesse mesmo período, há uma emergência de experiências concretas de territorialização da gestão rural a partir de organizações da sociedade civil. Dentre elas, destacam-se projetos de cooperação internacional a partir do IICA, no Nordeste brasileiro, o projeto Dom Helder Câmara, financiado pelo governo federal e pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (FIDA) e executado pela ONG CAATINGA, no semiárido brasileiro, e a experiência do Projeto Umbuzeiro, coordenado pela Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE) (BONNAL; MALUF, 2009) ³⁰. Estas experiências serão os protótipos dos territórios rurais e sua institucionalidade via colegiados territoriais.

Esses três elementos – intelectuais, movimento sindical e projetos de territorialização geridos por organizações da sociedade civil – serão tomadas como base a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada em 2003, para a criação dos territórios e dos colegiados (SILVA; MULLER; SCHNEIDER, 2012; BACELAR, 2011; BONNAL; MALUF, 2009). Nesse processo, o CONDRAF³¹ será a via institucional por onde esses fatores irão convergir. É a partir dessa instituição que os agentes políticos envolvidos nessa experiência serão incluídos na gestão do Estado e serão capazes de confluir em uma agenda comum de participação e de avanço do experimentalismo democrático brasileiro.

Em primeiro lugar, a recém-criada SDT assume a responsabilidade de gerir o funcionamento do CONDRAF a partir da secretaria executiva do Conselho. José Eli da Veiga é substituído por Humberto Oliveira, primeiro indicado à chefia da SDT e a secretário executivo do CONDRAF, em 2003. Humberto Oliveira havia previamente sido responsável justamente pela coordenação do Projeto Umbuzeiro, via ASSOCENE, assim

³⁰ Entrevista Um

³¹ Mais precisamente, no início de 2003 o Conselho ainda funcionava sob a sigla de CNDRS.

como feito parte da transição dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula no tema do desenvolvimento agrário. Sua indicação aos cargos ocorreu por pressão da CONTAG e da equipe de transição.³²

A partir desse momento, a secretaria-executiva iniciará o processo de expansão da formação do CONDRAF, ampliando a participação da sociedade civil nesse fórum, conforme detalhado anteriormente. Entre essas novas entidades, está justamente a ONG CAATINGA, responsável também pelas experiências de territorialização e de participação social desenvolvidas nos anos anteriores na região do semiárido brasileiro. Assim, são inseridos no CONDRAF, via governo e sociedade, os responsáveis pelas principais experiências de participação social no nível territorial, que são geridas pela sociedade na década de noventa.

Nas suas primeiras reuniões do ano de 2003³³, o CONDRAF centra sua atenção sobre um tópico: a construção da política dos territórios. O conselho emitirá duas resoluções centrais na estruturação inicial do programa. A Resolução n.º 33 de 2003³⁴ altera o escopo geográfico do programa PROINF, antes com foco municipal e gestão a partir dos CMDRs, passando a ter aplicação territorial. Essa mudança será o início do programa PRONAT, constituindo o primeiro esboço dos futuros territórios rurais.

A criação dos territórios rurais sempre contou com a ideia de ter em seu bojo algum tipo de inovação democrática para gestão das políticas, debates e deliberação sobre desenvolvimento rural. No entanto, quando da aprovação da Resolução n.º 33 de 2003 ainda não estava formatado como funcionaria tal institucionalidade, visto que a política ainda era incipiente. Para tratar desse tema, mais uma vez o CONDRAF tem atuação decisiva. Seguindo deliberação da reunião ordinária de n.º 16 do Conselho em dezembro de 2003, o CONDRAF emite a Resolução n.º 38 de março de 2004, criando o Grupo de Trabalho de Institucionalidade para Gestão Social.³⁵

Conforme destacado na seção anterior, esse grupo é composto por membros do Conselho, tendo prazo de seis meses e o objetivo de formular, a partir de um trabalho mais intenso com gestores do MDA, diretrizes gerais às institucionalidades participativas existentes – Conselhos Estaduais e CMDRs –, assim como o de formular uma nova inovação democrática para a incipiente política dos territórios. Na composição desse grupo temático estão a SDT, a Associação de Serviços em Projetos de Agricultura Alternativa, a Confederação Nacional de Municípios, a CONTAG, a CAATINGA, a Federação das Asso-

³² Entrevista Um e Entrevista Cinco

³³ Entrevista Um e Entrevista Quinze

³⁴ Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/resolucoes>. Acesso em 20 de Julho de 2017.

³⁵ Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/resolucoes>. Acesso em: 20 Julho 2017.

ciações e Sindicatos dos Trabalhadores de Extensão Rural e do Setor Público, a Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural, o Instituto Brasil Central e a Secretaria de Reordenamento Agrário do MDA ³⁶. Sua coordenação ficaria a cargo da SDT, na figura de Humberto Oliveira e da ONG CAATINGA, ambos atores sociais centrais nas primeiras experiências de territorialização no Brasil, ao longo da década de 1990. O rastreamento histórico desse processo demonstra, portanto, a capacidade do CONDRAF em congregar e colocar em diálogo atores sociais para a formulação de uma nova política, ou mais precisamente para converter práticas societais participativas em novas inovações democráticas, iniciando mais uma nova fase de expansão do experimentalismo democrático brasileiro.

Por fim, há um último elemento a se considerar no processo de transição entre os governos FHC e Lula e a expansão da participação política no MDA – qual seja, a trajetória política do ministro do Desenvolvimento Agrário indicado em 2003, Miguel Rosseto. Em diversas entrevistas com gestores do MDA, esse elemento aparece com força, com as entrevistas indicando como a prévia trajetória do ministro na gestão pública e na condução de experiências participativas será decisiva no direcionamento mais estratégico do MDA para renovar o CONDRAF e impulsionar a criação dos Colegiados. Miguel Rosseto havia ocupado, entre 1998 e 2002, o cargo de vice-governador do estado do Rio Grande do Sul, pelo PT. Neste período, Rosseto conviveu com a primeira experiência do orçamento participativo no nível estadual, que em certa medida reproduzia a ideia de territorializar o Estado para a conformação de experiências participativas. Além disso, Rosseto era ligado às facções internas mais radicais no que diz respeito à temática da participação no PT, fator que veio a ser identificado posteriormente por Avritzer (AVRITZER, 2009) como importante para explicar a criação e o funcionamento da experiência dos orçamentos participativos em Porto Alegre.

Além de responsável pelas diretrizes gerais das políticas do MDA, o ministro assume o papel de presidente do Conselho. Conforme análise das atas do CONDRAF, o ministro era frequentador assíduo das reuniões, demonstrando seu comprometimento político com a agenda participativa, reforçando mudanças do padrão de funcionamento dos conselhos no período pós-2003 (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; LAMBERTUCCI, 2010). Nesse sentido, a trajetória política e a experiência do ministro Rosseto foram fundamentais à forte intervenção do MDA na reestruturação de um novo sistema de participação democrática para gestão das políticas rurais, a partir da ação do CONDRAF e do diálogo com a sociedade civil.

O ano de 2003 é marcado pela ação do CONDRAF em incluir na sua composição atores sociais responsáveis por experiências de participação territorial gestadas anteriormente pela sociedade. Neste processo, a vitória no PT nas eleições também irá significar

³⁶ Conferir a ata da reunião ordinária do CONDRAF de N° 16. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/resolucoes>. Acesso em 19 Julho de 2017.

que atores sociais afeitos à participação irão integrar a gestão do Estado, como exemplificado acima, pelas figuras de Miguel Rosseto e Humberto Oliveira. Por fim, o CONDRAF inicia nesse período a estruturação dos colegiados, criando um grupo de trabalho dedicado exclusivamente a formatar o desenho institucional destas inovações.

2.3.2 Institucionalizando a participação via colegiados.

A partir da criação do Grupo de Trabalho de Institucionalidade para Gestão Social, o CONDRAF concentrou suas agendas, nos primeiros três anos de governo Lula, em propor diretrizes para as inovações democráticas existentes no mundo rural e em formatar o conceito dos colegiados territoriais.

A primeira ação do Grupo de Trabalho foi a visita às experiências de participação territorial em Andaluzia, na Espanha. O objetivo desse encontro era conhecer de perto as experiências de territorialização e participação social gestadas desde a década de 1990 nas zonas rurais europeias, a partir do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (Leader), da União Europeia e do Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER), criado pelo governo espanhol. A produção acadêmica brasileira nessa década já ressaltava a existência dessas experiências de gestão territorial na Europa (FAVARETO, 2010; FAVARETO, 2010) sendo essa visita representativa do esforço do CONDRAF em buscar exemplos de como estruturar tais políticas no Brasil.

A partir dessa visita, o Grupo de Trabalho iniciou uma dinâmica ativa de colaboração com a SDT, a fim de apresentar um relatório da experiência espanhola e indicar diretrizes para a política brasileira de participação no contexto dos territórios rurais. Na reunião ordinária n.º 19, em setembro de 2014, o representante da ONG CAATINGA e coordenador do Grupo de Trabalho apresenta seu primeiro relatório sobre a visita à região da Andaluzia, junto às primeiras recomendações sobre estruturação das institucionalidades participativas no território. Entre a visita à Espanha em fevereiro de 2004 e a referente reunião ordinária em setembro de 2004, o Grupo Temático realizou seis reuniões entre seus membros, com suporte técnico da SDT, a fim de apresentar um balanço da visita e uma proposta de estruturação das institucionalidades participativas no meio rural, em particular nos territórios .

Nessa reunião, o Grupo Temático apresenta uma proposta de resolução de reestruturação da rede existente de conselhos de desenvolvimento rural, ou seja, os conselhos estaduais e os conselhos municipais. Esse debate resultará na aprovação da Resolução n.º 48 de setembro de 2004 (CONDRAF, 2005a), produzindo um dos documentos mais importantes da história do CONDRAF . Essa resolução refletirá os principais elementos ocorridos no debate do plenário do CONDRAF entre os conselheiros, o Grupo Temático

e a SDT. Há dois elementos centrais neste debate, que irão compor a Resolução n.º 48. Em primeiro lugar, há um forte indicativo de o CONDRAF desvincular o funcionamento, a ação e os debates dos conselhos estaduais e municipais da mera gestão das verbas relativas ao PRONAF. Conforme indica o seguinte trecho da apresentação da proposta pelo representante da ONG CAATINGA: “O que se propõe é que os conselhos potencializem as discussões do desenvolvimento, não focando apenas em programas de governo, principalmente os programas do governo federal” ³⁷. Esse debate aparecerá nos artigos segundo e terceiro da Resolução n.º 48:

Art. 2º Recomendar aos Conselhos a ampliação dos temas das discussões, visando atuar nas questões estratégicas do processo de desenvolvimento rural sustentável, não se restringindo à gestão operacional de programas e políticas públicas.

[...]

Art. 3º Sugerir que os Conselhos tenham um caráter norteador, referenciador e definidor do processo de desenvolvimento rural sustentável, sendo, para isso, necessário o reconhecimento, pelos atores governamentais e da sociedade organizada, como espaços legítimos de decisões ou formulações efetivamente consideradas em torno das políticas, programas e projetos relevantes e estratégicas nos diferentes níveis – federal, estadual, territorial e municipal. (CONDRAF, 2005a)

O segundo indicativo é estruturar a participação via conselhos a partir de três princípios: representatividade, diversidade, pluralidade. A representatividade significa indicar aos conselhos a importância de incluir os principais agentes da sociedade; diversidade significa diferentes atores sociais atuando no processo de desenvolvimento rural; e a pluralidade pressupõe que as diferentes organizações (associações, sindicatos, cooperativas, entre outros) de uma mesma categoria estejam representadas. Esses elementos aparecem tanto nos debates da reunião, quanto no artigo primeiro da Resolução n.º 48 (CONDRAF, 2005a). Essas diretrizes são claramente uma tentativa do CONDRAF de superar os dilemas detectados no período anterior, no que se refere à participação nesses conselhos, em particular seu controle por parte do poder público.

Por fim, o principal mecanismo institucional sugerido nos debates do CONDRAF, e aprovado no artigo quarto da Resolução n.º 48 (CONDRAF, 2005a), refere-se à composição da rede de conselhos. O CONDRAF sugere três mecanismos: i) que, no mínimo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada; ii) que, no máximo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes do poder público (Executivo, Legislativo ou Judiciário); e iii) que a Presidência seja exercida por qualquer órgão/entidade integrante dos conselhos, a partir da definição dos próprios conselheiros. Com essas três indicações, o CONDRAF busca materializar os três princípios da representatividade, diversidade e pluralidade no interior de sua rede local de conselhos.

³⁷ Cf. Ata do Condraf da Reunião Ordinária N.º19. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/reuni%C3%B5es-e-atas>. Acesso em: 20 de Julho de 2017.

A Resolução n.º 48 propõe diretrizes à rede de conselhos de desenvolvimento rural, desenvolvida ao longo da década de 90 e início dos anos 2000. Os colegiados territoriais foram concebidos a partir de 2003, no contexto das políticas de territorialização conduzidas via SDT-MDA (CONDRAF, 2005a). Por esse motivo, o Grupo Temático e o CONDRAF decidiram lançar uma segunda resolução, especificamente para tratar da criação, funcionamento e estruturação das inovações democráticas no nível territorial. Essa é a Resolução n.º 52 de fevereiro de 2005,³⁸ aprovada na Reunião Ordinária do CONDRAF de n.º 20, em dezembro de 2004.³⁹

A Resolução n.º 52 trata especificamente do funcionamento das institucionalidades territoriais (CONDRAF, 2005b). Em outras palavras, das inovações democráticas a ser criadas no contexto do PRONAT. Esse documento mais uma vez foi inteiramente construído e debatido no Grupo Temático de Institucionalidade para Gestão Social do CONDRAF, reforçando a importância do Conselho na estruturação da rede local de participação e na criação dos colegiados.

Do ponto de vista macro, a resolução é central ao reconhecer legalmente a existências dos CODETERs ⁴⁰, exigindo a constituição de inovações democráticas nos territórios rurais. A resolução também reforça os princípios da representatividade, diversidade e pluralidade para os colegiados, sobretudo, no que tange a suas regras de composição. Outro ponto previsto pela resolução é o suporte financeiro dado pela SDT, no bojo do PRONAT, ao funcionamento dos colegiados. A resolução em seu artigo oitavo prevê o aporte financeiro de recursos da União para garantir o funcionamento dos colegiados – e requer, em seu artigo nono, que tais inovações tenham funcionamento frequente, reuniões periódicas e busquem articular permanentemente os atores sociais e gestores públicos de cada território. Em resumo, a partir dessa resolução está montada a estrutura que irá gerir o funcionamento dos colegiados territoriais até os dias atuais.

Por fim, esse período marcará também o fim dos trabalhos do Grupo Temático de Institucionalidade para Gestão Social do CONDRAF, após a aprovação da Resolução n.º 52 (CONDRAF, 2005b). Porém, isso não irá significar a saída do debate territorial no interior do CONDRAF. Na Reunião Ordinária n.º 22 ⁴¹, o pleno do Conselho decide converter o Comitê Permanente de Infraestrutura e Serviços em Comitê Permanente

³⁸ Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/resolucoes>. Acesso em 20 de Julho de 2017.

³⁹ Conferir Ata do Condraf da Reunião Ordinária N°20. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/reuni%C3%B5es-e-atas>. Acesso em 20 de Julho de 2017.

⁴⁰ Até este momento, não aparece na resolução o termo CODETERs, sendo dado o tratamento mais amplo de institucionalidades. CODETERs irá se consolidar como nomenclatura a partir de 2006, no entanto, a estrutura institucional não se altera nesse período.

⁴¹ Conferir Ata do Condraf da Reunião Ordinária N°20. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/reuni%C3%B5es-e-atas>

de Desenvolvimento Territorial, institucionalizando assim um espaço constante de deliberação e debate entre Estado e sociedade no bojo do CONDRAF, para os debates de desenvolvimento territorial e dos colegiados.

2.3.3 Mobilizando de cima: o papel do CONDRAF no funcionamento dos colegiados.

A terceira etapa de inserção do CONDRAF na dinâmica dos colegiados territoriais é caracterizada pelo esforço do Comitê de Desenvolvimento Territorial, CONDRAF e SDT em fortalecer a participação da sociedade civil nos territórios. Em outras palavras, consiste em um conjunto de esforços desses atores para potencializar a mobilização nos colegiados, envolvendo maior número de atores, ofertando agendas para o debate e potencializando o funcionamento dessa incipiente inovação.

Este processo ocorreu centralmente a partir de três mecanismos. Em primeiro lugar, a SDT e CONDRAF, via Comitê de Desenvolvimento Rural, produziram conjunto extenso de normativas aos colegiados, com referências para o tema do desenvolvimento rural, para formação e composição das institucionalidades rurais e para a elaboração dos planos territoriais (SDT/MDA, 2005c; SDT/MDA, 2005d; SDT/MDA, 2005e; SDT/MDA, 2005f; SDT/MDA, 2005g). Esses documentos foram fundamentais ao processo de constituição dos colegiados e consolidação da política, assim como forneciam subsídios para os debates no nível local sobre gestão das políticas.

Em segundo lugar, o CONDRAF passa a organizar atividades nacionais que irão contribuir direta ou indiretamente com a mobilização nos colegiados. O primeiro desses eventos será o Salão Nacional dos Territórios Rurais, com primeira edição ocorrendo em agosto de 2006 e a segunda, em 2010. Esses espaços eram momentos de encontro dos trabalhadores rurais dos municípios dos territórios, nos quais os agricultores apresentavam boas práticas de produção, discutiam políticas públicas, trocavam experiências de produção e gestão. Funcionavam também como espaços de articulação dos membros dos colegiados territoriais.

O segundo evento realizado pela SDT, em parceria com o Comitê de Desenvolvimento Territorial do CONDRAF, serão os encontros nacionais dos colegiados territoriais. Nesse caso, representantes de cada colegiado eram convidados para discutir a gestão do seu território, participar de oficinas tanto de política públicas do MDA e de outros ministérios quanto de conhecimento sobre as políticas do MDA. O primeiro destes encontros ocorreu dentro do I Salão Nacional dos Territórios. É desse espaço, especificamente de sua quarta edição, em 2010, que surge a Rede Nacional dos Colegiados Territoriais, organização social criada a partir dos colegiados como mecanismos de articulação dessas experiências participativas.

A partir do CONDRAF, as conferências nacionais organizadas sob o tema do de-

envolvimento rural passaram a contar de forma inédita com etapas preparatórias no nível territorial, organizadas a partir dos colegiados. Isso ocorreu tanto nas I e II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, em 2008 e 2014, quanto nas Conferências de Assistência Técnica e Extensão Rural, em 2012 e 2014. Na leitura das atas do CONDRAF, é recorrente a menção dos conselheiros sobre como tais processos nacionais contribuíam para dar mais “vida” à participação territorial.

Por fim, há um último momento importante de se destacar. Neste período, a partir de 2007, no segundo mandato do Presidente Lula, e da criação do Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial, é perceptível de acordo com as atas das reuniões do CONDRAF uma crescente diminuição da importância desse tema nos debates do pleno do conselho. O debate sobre os territórios rurais e os colegiados passa a se concentrar principalmente nas reuniões mais constantes do MDA e do Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial. Exemplo disso é a construção dos Programa Territórios da Cidadania, que apesar de usar abordagem territorial e se basear na participação via colegiados, pouco foi debatido no CONDRAF, entre 2007 e 2010. Em diversas reuniões, aparece a demanda dos conselheiros em se abrir mais o debate sobre o PTC – com críticas fortes, sobretudo, da CONTAG a respeito do alheamento desse programa da dinâmica do pleno do CONDRAF.

Esse processo de afastamento se concretiza em 2012, a partir de uma mudança na estrutura do CONDRAF. Nesse período, a secretaria-executiva do conselho é deslocada da SDT para a secretaria executiva do Ministério. A mudança ocorre com objetivo de trazer o CONDRAF a um espaço mais central de articulação política do Ministério, colocando cada vez mais sob sua responsabilidade o debate de aspectos gerais da política de desenvolvimento rural do Brasil ⁴².

A partir dessa mudança, o CONDRAF fica ainda mais ausente da política territorial, cumprindo basicamente o papel de aprovação de novos territórios, conforme determinado na Portaria n.º 38, de 15 de maio de 2013. Nesse período final, as relações do CONDRAF com os territórios vão se dar principalmente a partir da Rede Nacional dos Colegiados, que se torna convidada permanente das reuniões do conselho, e durante os processos de organização das conferências nacionais. Assim, a relação política se concentra no Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial e seus repasses ao pleno do CONDRAF.

Em resumo, houve um período muito intenso de inclusão da sociedade e concepção da política de participação no nível territorial, em 2003. No período seguinte, o CONDRAF é agente institucional central na institucionalização dos colegiados territoriais via resoluções n.º48 e n.º52 (CONDRAF, 2005a; CONDRAF, 2005b), em 2005, contribuindo

⁴² Entrevista Onze

fortemente, a partir disso, com a mobilização dos colegiados. No período mais recente, o funcionamento dos colegiados se autonomiza mais do CONDRAF, concentrando no seu comitê permanente um papel mais central de diálogo focado, sobretudo, na articulação direta com a SDT-MDA.

Por fim, a seção seguinte deste capítulo apresentará empiricamente os colegiados territoriais. Algumas das perguntas a serem respondidas a seguir dizem respeito a onde eles estão, quantos são, qual sua presença no território brasileiro e quais características socioeconômicas possuem quando comparados ao restante do território brasileiro.

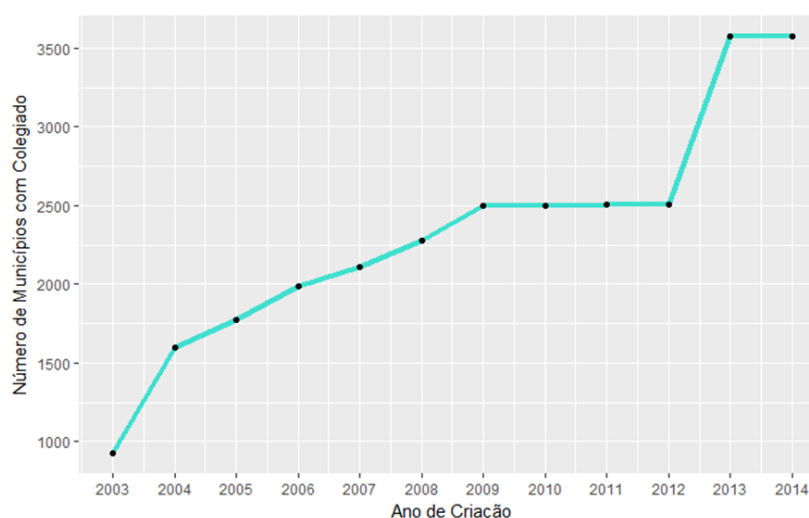
2.4 Os Colegiados Territoriais no Brasil. Análise descritiva de sua expansão e das características socioeconômicas dos municípios

As seções anteriores cumpriram o objetivo de apresentar teoricamente e historicamente a criação da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil, em particular, a criação dos colegiados territoriais. O objetivo desta seção é apresentar empiricamente a evolução da adoção destas inovações nos municípios brasileiros, com destaque para a sua expansão nos últimos dez anos de execução da política e para as características dos municípios onde tais inovações foram adotadas, considerando tais aspectos em perspectiva comparada com o restante dos municípios brasileiros. A montagem deste banco de dados em relação à existência dos colegiados municipais é parte do trabalho autoral desta tese. O capítulo seguinte dará maior detalhamento sobre o processo de coleta destes dados.

A política territorial tem início em 2003, reconhecendo neste primeiro ano a existência de 63 territórios rurais, englobando um total de 926 municípios incluídos na participação via colegiados. Em 2014, foram reconhecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário um total de 240 Territórios Rurais, totalizando 3.548 municípios brasileiros. A Figura 1 apresenta essa evolução no tempo do número de municípios com colegiados.

Conforme indicado pela Figura 1, há um crescente na expansão de municípios com colegiados territoriais – ou seja, compondo algum território rural – entre os períodos de 2003 até 2009. Entre 2009 e 2012, a expansão do programa é praticamente estagnada, por duas razões principais. Em primeiro lugar, há nesse período um esforço maior em incluir territórios do PRONAT no Programa Territórios da Cidadania, o que não resulta na expansão da política. Em segundo lugar, conforme diversos relatos de entrevistas, a partir de 2011, o PTC começa a não ser prioridade sob o governo Dilma Rousseff, passando por um processo de reestruturação para se adequar a outras agendas do governo federal. Somente a partir de 2013, nesse caso já sob um esforço do MDA e de retomada do PRONAT, o número de municípios com colegiados territoriais volta a se expandir, alcançando um total 3548 municípios, correspondendo a aproximadamente 64% do número total de municípios no Brasil.

Gráfico 1 - Evolução dos Municípios com Colegiado Territorial.



Legenda: Elaborado pelo Autor.

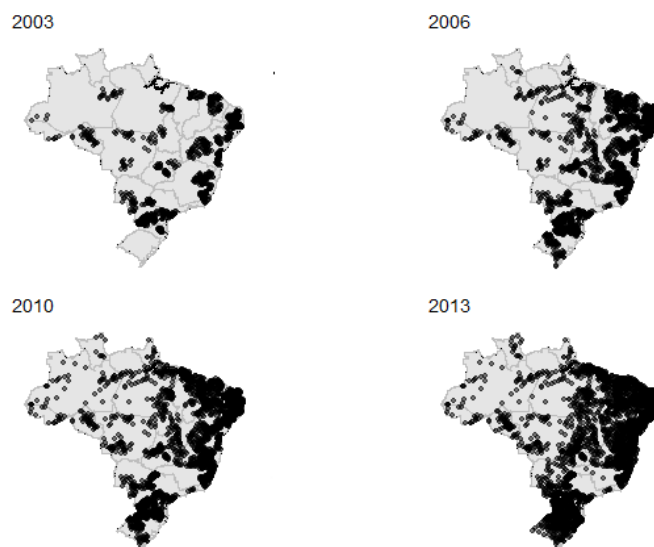
Fonte: SDT-MDA, 2018

Além do crescimento em número de entidades locais com a presença desta inovação, é salutar destacar sua expansão ao longo dos anos nas diferentes regiões do Brasil. Neste sentido, a Figura 2 apresenta a expansão de acordo com o mapa nacional no decorrer dos anos. Em 2003, os territórios rurais eram espalhados no país, ocupando quase que proporcionalmente todo o território. Esse cenário começa a se alterar nos anos seguintes, ampliando a presença da região Nordeste e Sul do país, até chegarmos ao cenário de 2013, no qual a maior parte do Nordeste e do Sul brasileiro é ocupada pelos municípios com colegiado territorial. Essa expansão se explica por dois motivos, por um lado, o Nordeste representa parte das áreas de maior concentração de pobreza no país, portanto, a região passa a ser prioridade, sobretudo, no caso do PTC, quanto à política de desenvolvimento territorial, em razão do seu foco na redução das desigualdades sociais do país. Por outro lado, o Sul do país é uma das principais regiões de produção agrícola do país, em particular, de pequenos agricultores familiares, além de ser berço de movimentos sociais, como o MST e a FETRAF; sendo, portanto, foco também da constituição de colegiados.

Por fim, resta agora apresentar as características dos municípios com colegiado, em comparação com os dados socioeconômicos e demográficos globais do país. Para isto, a Tabela 2 apresenta os valores médios de seis variáveis socioeconômicas e demográficas para o ano de 2013. Utiliza-se esse ano, pois algumas destas variáveis ainda não possuem valores oficiais disponibilizados pelo IBGE para o ano de 2014.

Os valores apresentados acima, na Tabela 2, seguem a tendência esperada ao se tratar de uma política focada em aspectos redistributivos. Os municípios com colegiado

Gráfico 2 - Mapa dos municípios com colegiado.



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: SDT-MDA, 2018

territorial possuem menor densidade populacional e menor população municipal quando comparados tanto aos valores médios dos municípios sem colegiado quanto à média nacional. No que se refere à população rural, os municípios são mais rurais do que os outros dois grupos. No que tange a características socioeconômicas, municípios com colegiado são menores do ponto de vista econômicos, conforme indica a comparação dos dados de PIB municipal, assim como são mais frágeis socialmente, seguindo os dados do IDH municipal.

Por fim, dentre as variáveis, a única com valor contrário ao esperado se refere à produção agrícola: municípios com colegiado possuem menor produção agrícola do que os outros dois grupos. Esse resultado é diferente do esperado, considerando a expectativa de que a maior produção agrícola seria um fator importante à existência de organização social dos agentes rurais, assim como faria desses municípios maior foco de políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. No entanto, no que está indicado pelos dados, o foco da política de territórios e a consequente a adoção das inovações democráticas em análise nesta tese se davam a partir de indicadores mais sociais e demográficos, por exemplo, densidade populacional, população, população rural e IDH municipal.

Por fim, vale adiantar que esse desbalanceamento entre os dois grupos é, de início, um problema teórico à proposição causal almejada nesta tese sobre a capacidade de os municípios com colegiados acessarem maior montante de políticas distributivas no tema do desenvolvimento agrário a partir da criação dessas experiências participativas. Este tópico será alvo de debate nos próximos dois capítulos, seja na própria análise, seja na discussão teórica sobre endogeneidade e estimativa de modelos econométricos.

Tabela 2 - Características socioeconômicas e demográficas dos municípios com colegiado territoriais

Covariáveis nos valores médios	Municípios com Colegiado	Municípios sem Colegiado	Todos os municípios
Densidade Populacional (Hab/km ²)	41.17	239.8	112.39
População Municipal	21 539	59 766	35 225
População Rural (%)	0.40	0.22	0.34
IDH Municipal	0.637	0.698	0.659
Pib Municipal	421 533	1 917 278	955 632
Produção Agrícola (Log)	7.95	8.35	8.09

Fonte: Autor, 2018

Vale adiantar ainda que diversas técnicas serão utilizadas para tratar desse desbalanceamento das covariáveis, entre elas, o uso de diversas variáveis de controle, a utilização de efeitos fixos no tempo e nos estados da federação, técnicas de pré-processamento dos dados via *matching* – no capítulo três. Por fim, no capítulo quatro, será feito o uso de desenho de pesquisa quase-experimental, argumentando sobre a existência de aleatoriedade nos critérios de definição da extensão dos territórios. Tal aleatoriedade permitiria usar como estratégia de identificação causal a comparação entre municípios com território e seus municípios vizinhos – onde tal inovação não tenha sido adotada no respectivo ano – levando assim à capacidade de afirmar causalmente sobre os impactos positivos – ou negativos – dos colegiados territoriais.

2.5 Conclusão

Este segundo capítulo tinha como objetivo principal introduzir o objeto de estudos desta tese. Buscou-se tal meta com foco primeiro no processo histórico de constituição dos colegiados. Iniciou-se a trajetória a partir de uma discussão sobre o experimentalismo democrático no Brasil no período da redemocratização, com destaque para como tal processo de ampliação da participação atingiu o meio rural brasileiro, espaço tradicional de desigualdade sociais, políticas e econômicas na formação nacional. A seguir, passou-se à discussão específica sobre a constituição de experiências participativas no meio rural, a criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, dos conselhos estaduais, a criação do Conselho Nacional, até sua conversão ao CONDRAF, em 2003. A partir desse período, como em outras áreas, o experimentalismo democrático brasileiro toma novo rumo expansivo, no qual a própria criação do CONDRAF e os colegiados territoriais estão envolvidos.

Por fim, dedicou-se uma seção inteira a um dos elementos mais interessantes encontrados ao longo da feitura desta tese. Trata-se de como, a partir de 2003, o CONDRAF se torna elemento central por meio do qual sociedade e Estado passam a se articular em torno da expansão da agenda participativa do país. Em outras palavras, foi destacado como o CONDRAF se tornou o principal articulador no processo de criação, estruturação e mobilização dos colegiados territoriais, demonstrando que, ao se deparar com agentes públicos abertos à agenda participativa, a sociedade civil passou a colaborar de forma mais frutífera com a constituição de novas inovações democráticas, em particular da criação dos colegiados territoriais. Por fim, apresentaram-se dados descritivos sobre os colegiados territoriais, com foco central na expansão da política na última década, sua distribuição geográfica e as características socioeconômicas dos municípios onde foram adotados.

Os dois capítulos iniciais desta tese, apesar da abordagem teórica, metodologia e objetivos distintos, destinam-se/servem ao papel similar de apresentar ao leitor deste trabalho a teoria e o objeto por trás das hipóteses aqui levantadas. Resta testá-las, o que será o objetivo dos dois capítulos seguintes.

3 A EFETIVIDADE POLÍTICA DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS. REDISTRIBUINDO RECURSOS VIA INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

O objetivo central desta tese é investigar as conexões entre a participação política via inovações democráticas e a ampliação da qualidade da democracia no Brasil, com foco específico nas recentes inovações adotadas na condução de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Ao longo dos capítulos anteriores, foram discutidos três aspectos centrais. No primeiro capítulo, apresentaram-se teoricamente os conceitos centrais desta tese – democracia e inovações democráticas –, discutindo a literatura sobre a efetividade desses experimentos, assim como apresentando como superar os gaps existentes entre estudos nessa área e a literatura de qualidade da democracia. No segundo capítulo, apresentou-se um apanhado histórico do tema da participação no Brasil, sua chegada ao mundo rural, o papel do CONDRAF na criação dos colegiados territoriais e, por fim, o processo de expansão dos CODETERs e as características dos municípios onde foram adotados.

Como apresentado anteriormente, este capítulo focará na investigação acerca dos Colegiados Territoriais de desenvolvimento rural e sua efetividade. Com base nestas inovações, pretende-se investigar se sua adoção no nível local ampliou a capacidade dos municípios e agentes sociais locais em acessar recursos e políticas federais no tema do desenvolvimento rural. Para isso, serão investigados a adoção e o investimento de políticas federais no nível local, além de sua relação com a existência dos Colegiados para quatro políticas públicas de desenvolvimento rural, discutidas anteriormente e apresentadas na introdução. São elas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar (PNAE), e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

O argumento principal será de que a adoção de inovações democráticas nos municípios ampliou a capacidade dos agentes sociais em acessar recursos referentes a essas políticas, assim como o montante investido por esses programas no nível local para municípios que adotaram tal inovação democrática. Por se tratar de políticas de forte cunho redistributivo, com foco em pequenos agricultores, trabalhadores sem-terra, extensionistas, comunidades tradicionais e povos indígenas, argumenta-se aqui que esse incremento em termos de capacidade de acesso e investimento representou um ganho na dimensão igualitária da democracia brasileira. Em outras palavras, ao proporcionar maior acesso às políticas e maior volume de investimento a um setor minoritário e socialmente excluído da sociedade brasileira, via novos canais de participação políticas, inovações democráticas se tornaram efetivas ao ampliar a qualidade do regime democrático brasileiro.

Este capítulo se dividirá em seis partes, além desta introdução. Na primeira,

recupera-se brevemente o argumento teórico apresentado no primeiro capítulo desta tese a respeito de inovações democráticas, igualdade e redistribuição, detalhando-se as hipóteses principais deste capítulo. Na segunda, apresentam-se as políticas federais tomadas como variável dependente nos testes empíricos sobre efetividade dos colegiados territoriais, destacando-se seus componentes redistributivos. Na terceira seção, serão apresentados os dados e métodos de pesquisa a ser utilizados neste capítulo. Nas seções seguintes, serão testadas a hipótese relativa ao acesso às políticas e a hipótese relativa aos dados de investimento no nível local. Por fim, a sexta seção será concluída com os principais achados, introduzindo a discussão sobre o capítulo seguinte e conclusivo desta tese.

Este capítulo utilizará modelos econométricos variados a fim de comprovar suas hipóteses. A intuição básica desses modelos é comparar municípios que integravam os territórios rurais – portanto, possuidores de colegiados participativos – com aqueles que não possuíam tais inovações, considerando o acesso e o montante de recurso investido pelas políticas federais acima apresentadas. A conclusão lógica é de que, caso se consiga encontrar que municípios com colegiado possuíam maior probabilidade de acessar recursos federais e recebiam maior volume de recursos, os colegiados foram efetivos ao conectar participação e mais políticas redistributivas.

Serão utilizados dados para todos os municípios brasileiros, comparando a probabilidade de acesso e o montante financeiro no nível municipal de acordo com a existência ou não de colegiado territorial. Portanto, o capítulo se dividirá em um conjunto de modelos não lineares, logísticos, para o teste sobre acesso às políticas, e um segundo conjunto de modelos lineares de mínimos quadrados para verificar o impacto no montante das políticas. A variável dependente desses modelos serão quatro políticas federais. Um conjunto diverso de métodos será utilizado para testar tais modelos, por exemplo, o uso de *matching*, efeitos fixos no tempo e nos estados, o uso de valores anteriores das variáveis dependentes, variáveis de controle para hipóteses concorrentes, entre outros. O objetivo destes métodos é isolar efeitos heterogêneos de cada observação e ampliar a capacidade deste trabalho em propor inferências mais robustas sobre a efetividade de inovações democráticas.

3.1 Inovações democráticas, igualdade e redistribuição. Ampliando a qualidade da democracia brasileira.

Nesta seção, pretende-se apresentar um breve resumo das discussões teóricas compreendidas no primeiro capítulo desta tese a respeito das relações entre inovações democráticas e igualdade na qualidade da democracia. Acredita-se que retomar tais pontos torna a compreensão da parte empírica da tese mais intuitiva. A questão fundamental a ser respondida teoricamente é: mais participação pode resultar em mais igualdade social?

Estudos em política comparada responderam a tal indagação a partir da elabo-

ração de modelos formais sobre impactos redistributivos de regimes democráticos. Em resumo, Meltzer e Richard (1981) propuseram uma análise formal em que, no que tange ao nível individual, a principal predição é de que a preferência por redistribuição é uma consequência da renda de cada indivíduo. Em outras palavras, quanto mais pobre, maior sua preferência por redistribuição, visto que seu retorno via taxas será maior. Para os autores, em resumo, o conflito político se limita ao nível determinado de taxaço.

Expandindo este modelo ao nível macro do funcionamento dos regimes políticos, a principal predição dos autores é de que a adoção de regimes democráticos e a expansão do sufrágio em sociedades econômica e socialmente desiguais moverão o eleitor mediano mais à esquerda na distribuição de renda, quando comparada à renda média da população. Esse deslocamento do eleitor mediano traria uma situação de equilíbrio nos regimes democráticos baseado na expansão permanente de política redistributivas, visto que o eleitor mediano iria preferir sempre maior nível de taxaço. Nesse sentido, quanto mais desigual o regime, maior o impacto redistributivo da democracia e da expansão universal do sufrágio no longo prazo.

O modelo de redistribuição proposto por Meltzer e Richards (1981) recebeu conjunto variado de críticas, com análises indicando resultados conflitivos no que tange à relação direta entre democracia e redistribuição, propondo-se alterações nesta formulação (HUBER; STEPHENS, 2012; LINDERT, 2004; LUPU; PONTUSSON, 2011; MOENE; WALLERSTEIN, 2003; MOENE; WALLERSTEIN, 2001; PERSSON; TABELLINI, 2003). Qual lado está certo sobre a relação entre democracia, desigualdade e redistribuição é uma investigação que vai além do escopo desta tese. No entanto, os pressupostos dessa crítica interessam para argumentar como o aumento da participação pode gerar mais igualdade.

As críticas ao modelo de Meltzer e Richard (1981) em geral se concentram, nos pressupostos dos autores, naquilo que se refere à oferta e demanda de redistribuição. No que tange à demanda, os autores assumem ser a variável renda suficiente para decidir a preferência individual por redistribuição. No que se refere à oferta, entendem que o Estado irá responder otimamente à preferência do eleitor mediano. Ambos os pressupostos são frágeis em se considerando impactos de desigualdade na dinâmica política.

No que se refere ao lado da demanda, por exemplo, algumas das principais críticas são as seguintes. Moene e Wallerstein (2001, 2003), quando indicam que políticas de bem-estar consistem em redistribuição e seguro-social, sendo que a segunda é preferida por indivíduos com maior renda; a crítica de Pontusson e Lupu (2011), ao apontarem que a questão fundamental é a estrutura da desigualdade, não sua intensidade – em outras palavras, a distância do eleitor mediano comparada aos pobres e aos ricos define se esse ator irá participar de coalizões pró-redistribuição ou anti-redistribuição. Por fim, a extensa literatura da teoria dos recursos de poder se baseia na crítica à noção simplificada do conflito redistributivo presente em Meltzer e Richards (1981). A presença de organizações

sociais, partidos de esquerda e altos índices de participação política é determinante para converter preferências por redistribuição em estados de bem-estar (HUBER; RUESCHE-MEYER; STEPHENS, 1993; HUBER; STEPHENS, 2012; HUBER; STEPHENS, 2000; FRANZESE, 2002)

No que se refere à oferta, Acemoglu e Robinson (2006) apresentam o argumento crítico mais convincente, a partir do conceito de “democracia capturada”⁴³. Manipulando a ideia de poder de fato e poder de direito, em síntese os autores arrgumentam que elites economicas podem utilizar instituições políticas com vistas a bloquear pressões redistributivas oriundas de mudanças nas estruturas de competição eleitoral. Adaptando este argumento à discussão sobre redistribuição, em sentido contrário ao argumentado por Meltzer e Richards, é possível inferir que, em sociedade desigual – mesmo em regimes democráticos – elites econômicas podem se apropriar do Estado a fim de evitar o avanço de agendas contrárias a seus interesses. Em outras palavras, o regime democrático não garante que o Estado responda de forma ótima às demandas redistributivas do eleitor mediano.

Esta tese de doutoramento sustenta-se no argumento de que a adoção de inovações democráticas pode aperfeiçoar o funcionamento dos regimes democráticos, expandindo a qualidade das democracias. No que se refere à discussão entre participação e redistribuição, argumenta-se aqui que esses mecanismos participativos podem suprir parte dos déficits teóricos discutidos no modelo de Meltzer e Richards (1981), seja no lado da demanda, seja no lado da oferta de políticas distributivas. Por um lado, mais participação amplia a capacidade de os agentes sociais expressarem suas demandas por políticas, cria novos canais para os atores sociais acessarem políticas e pressionarem o Estado para ofertar mais políticas; assim, considerando que esses atores agem em contextos de desigualdade, esta demanda por políticas terá forte foco redistributivo. Por outro, a partir da criação de novos canais de participação, o Estado pode aperfeiçoar seus mecanismos de gestão das políticas, receber melhores inputs e gerar melhores outputs. Em outras palavras, a lógica de Meltzer e Richards (1981) funciona para além da simples lógica eleitoral, uma vez que mais canais de participação podem gerar mais políticas distributivas em contextos de desigualdade, conectando assim inovações democráticas, igualdade e ampliação da qualidade da democracia.

Há ainda um elemento extra no que se refere às políticas de desenvolvimento rural. Todas as quatro políticas que serão analisadas neste capítulo consistem em acesso a crédito via bancos públicos, capacidade de comercialização de produtos da agricultura familiar, acesso a editais de assistência técnica, funcionando sempre via demanda dos pequenos agricultores rurais – e não via busca do Executivo. Para acessar tais políticas,

⁴³ Tradução do Autor

o trabalhador rural deve possuir informações da gestão das políticas e estar habilitado legalmente para acessá-las, seja como produtor rural seja como associado a alguma cooperativa de trabalho. A desigualdade social gera um gargalo informacional entre governo e sociedade no que tange ao acesso às políticas, no entanto, tal gargalo é reduzido a partir da ampliação da participação política via Colegiados Territoriais.

Defende-se que a adoção dos colegiados territoriais serviu como mecanismo de empoderamento na dinâmica política de um conjunto diverso de atores sociais e de suas agendas. O histórico de desigualdade brasileiro, em especial quando se trata da sua realidade rural, reduziu o poder de facto desses atores em incluir suas demandas na agenda de políticas públicas do Estado brasileiro. A constituição desses espaços participativos permitiu aos atores sociais maior acesso e capacidade de pressão sobre a dinâmica política local, maior integração à gestão das políticas de desenvolvimento rural no nível nacional e maior conhecimento técnico sobre as condições de acesso a essas políticas. Nesse sentido, ampliou-se a capacidade desses atores em apresentar e pressionar para que as suas demandas se convertam em políticas públicas.

Em resumo, a hipótese levantada neste capítulo sustenta que os municípios onde foram constituídos Colegiados Territoriais obtiveram melhor desempenho no acesso e no montante de investimento recebido nas políticas públicas federais para o desenvolvimento rural. Ao permitir maior acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural, os CODETERs podem ser vistos como inovações democráticas efetivas, uma vez que promovem impactos no ciclo de políticas e são capazes de tornar a democracia brasileira mais igualitária, ampliando assim a sua qualidade.

3.2 As políticas federais de desenvolvimento rural

Neste trabalho, são utilizadas quatro políticas federais de desenvolvimento rural para discutir a efetividade dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural. São elas o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar (PNAE) e as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

O surgimento do Pronaf, em meados da década de 1990, representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares –, que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. Representou um passo fundamental na mudança de estratégia de desenvolvimento rural no país. A partir da sua criação, os agricultores familiares passam a ser o foco de uma política pública específica, rompendo com uma história marcada pela exclusão (ABRA-

MOVAY; VEIGA, 1999; BATISTA; NEDER, 2014; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004; SILVA; SCHNEIDER; MARQUES, 2004)

O programa visa ao fortalecimento da agricultura familiar mediante apoio técnico e financeiro para promover o desenvolvimento rural sustentável. Sua operacionalização se dá basicamente via acesso a crédito diretamente pelo trabalhador rural em alguma instituição bancária credenciada ao Governo Federal. Trata-se do principal programa de financiamento da agricultura familiar brasileira.

O PAA foi criado em 2003, posteriormente ao PRONAF. O programa possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o Programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo (DIAS et al., 2013; SCHNEIDER; MULLER; SILVA, 2012). Para que o agricultor acesse ao programa, é necessário que ele busque formas de financiamento e cadastro em entidades locais, como as Ematers e Cohabe. Portanto, assim como o PRONAF não se trata de um programa que funciona via demanda da sociedade agrária.

O PAA é gerido por um comitê composto por amplo leque de ministérios e órgãos federais e pela sociedade civil. No que se refere ao financiamento do programa, os principais responsáveis são o MDA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o INCRA e o Ministérios de Agricultura e Pecuária (MAPA). O programa se divide seis linhas principais: Incentivo à Produção e Consumo de Leite, Compra com Doação Simultânea, Compra Antecipada, Formação de Estoques e Compra Direta. As duas últimas linhas são operadas exclusivamente pelo MDA e MDS.

O PNAE foi criado em 1979 e seu objetivo é garantir mecanismos jurídicos para o repasse financeiro, via união, para a compra de merenda escolar na educação básica. No entanto, somente em 2009 o programa passa a dialogar diretamente com a agricultura familiar, com a aprovação da lei 11.947/09. Tal regulamento dispõe sobre a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

No caso do PNAE, o financiamento e repasse financeiro do programa é feito via Tesouro Nacional e Fórum Nacional de Educação. No entanto, a execução é inteira-

mente local, via entidades educacionais municipais e estaduais, responsáveis pela compra de alimentação escolar, incluindo os 30% mínimos de produtos oriundos da agricultura familiar. Dessa forma, esse é o único dentre os programas analisados que não é gerido via Ministério do Desenvolvimento Agrário. No entanto, a seleção dos agricultores que serão beneficiados se dá da mesma forma que no PAA e PRONAF, ou seja, há a demanda de emissão de Declaração de Aptidão do agricultor familiar, assim como os programas dividem o cadastro de cooperativas e associações de agricultores familiares em condições de fornecer materiais para participar dos programas.

No que se refere às políticas de assistência técnica e extensão rural, historicamente tal atribuição esteve a cargo de órgãos estaduais, as chamadas Ematers estaduais. A partir de 2003, o governo federal assume a responsabilidade de proporcionar aos agricultores familiares políticas de ATER, a partir de criação do Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e da criação do Diretório de Assistência Técnica e Extensão Rural. Em 2010, o governo federal aprovou a lei 12.188, que institui legalmente o PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), assim como prevê a convocação de conferências nacionais de ATER, com duas sendo realizadas até aqui, e a criação da Agência Nacional de ATER. Posteriormente, em 2014, o auge da expansão da política de ATER se deu a partir da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), responsável por centralizar a gestão e execução das políticas de assistência no nível federal.

Há duas questões centrais nessas alterações nas políticas de ATER a partir de 2003. Em primeiro lugar, o governo federal passa a priorizar o uso de metodologias participativas, emancipatórias e formadoras na oferta de extensão rural e assistência técnica a agricultores familiares, focalizando o investimento federal a partir de organizações da sociedade civil, cooperativas de agricultores e instituições educacionais. Em segundo lugar, o governo federal passa a constituir uma institucionalidade para prover políticas de ATER, dependendo menos das Ematers e fortalecendo os laços com as ONGs.

Um elemento comum a todas essas políticas deve ser ressaltado. Todas as políticas são acessadas a partir da demanda dos agentes locais. Em outras palavras, para terem acesso aos créditos do PRONAF, à comercialização via PAA e PNAE ou à assistência via ATER, agricultores familiares e outros membros do público-alvo dessas políticas precisam cumprir com um conjunto de previsões legais para acessá-las – como, por exemplo, possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), acessar às chamadas públicas do MDA, realizar cadastro junto a COHAB, no caso do PAA, propor projetos de extensão e assistência técnica, entre outros. É nesse ponto que a participação exerce um papel fundamental por reduzir gaps informacionais entre o Estado e a sociedade, conforme se discutirá qualitativamente no capítulo quatro.

A questão mais importante, no entanto, é refletir sobre o caráter redistributivo

dessas políticas sociais rurais. O que torna coerente o argumento aqui apresentado é justamente o fato de que tais políticas são responsáveis por redistribuem recursos públicos, e por isso, ampliam o componente social da igualdade na democracia brasileira. Em se tratando, por exemplo, de políticas regulatórias ou simplesmente de distribuição de recursos, o argumento teórico proposto na tese perderia força. Argumenta-se, porém, que existem três fatores que tornam tais políticas sociais redistributivas.

Primeiramente, conforme a visão clássica (MELTZER; RICHARD, 1981), redistribuição consiste em direcionar recursos públicos gerais a determinados setores específicos da sociedade, a fim de equalizar diferenças sociais. Nesse caso, recursos federais são direcionados ao mundo rural brasileiro, espaço onde ainda se encontra concentrada a maior parte das mazelas sociais e que ainda alarma os principais índices de desigualdades do país (NERI; MELO; MONTE, 2012). Em particular, tais recursos não são oriundos de contribuição direta de agentes do mundo rural.

Uma evidência anedótica importante do caráter distributivo destas políticas é o que ocorreu com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no período pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. A agenda recessiva de direitos sociais, inaugurada a partir da posse do Presidente Michel Temer, resultou na extinção do MDA enquanto ministério e sua transferência como uma secretária ligada à Presidência da República. No afã de restringir as políticas distributivas constituídas na última década no Brasil, o atual governo terminou por extinguir um ministério por completo, em grande parte, porque seu foco central era a de prover políticas redistributivas.

Um segundo aspecto é que tais políticas eram gestadas por entes federais com objetivo geral de promover políticas de redistribuição. As políticas analisadas nesta tese e a atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao longo do período em análise foram pensadas pelo governo de forma articulada a estratégias gerais de redução da pobreza, coordenadas pelo MDA. O Programa Territórios da Cidadania é o exemplo principal dessa estratégia, assim como a integração na gestão de políticas, em especial com o MDS, como o PNAE, PAA e ATER, acima debatidos. Por fim, a centralidade do MDA na estratégia do Brasil Sem Miséria serve também como evidência da vocação redistributiva das políticas rurais (CAMPELLO; FALCAO; Da Costa, 2014; FRANÇA; SORIANO, 2010)

Como terceiro fato, é necessário compreender quem se beneficia dessas políticas. Neste caso, resta claro como agentes historicamente excluídos da dinâmica política brasileira – como agricultores familiares, comunidades tradicionais, jovens e mulheres agricultores, quilombolas, sem-terra – tornam-se foco central de políticas do Estado brasileiro. Ao focalizar nesses agentes, que ao longo da história brasileira tiveram sua cidadania limitada (SANTOS, 1979), as políticas sociais voltadas ao mundo rural assumem recorte redistributivo inquestionável.

3.3 Dados e métodos

Para testar os argumentos teóricos aqui desenvolvidos, esta tese utiliza banco de dados inédito coletado exclusivamente no escopo deste trabalho de doutoramento. Este banco coleta dados do investimento das quatro políticas federais acima discutidas para todos os municípios brasileiros. Além disto, o banco de dados utilizado também identifica a adoção de colegiado territorial no nível municipal na unidade ano-município. Até então, ambos os dados se encontravam dispersos no Poder Executivo federal. O banco de dados varia sua cobertura temporal de acordo com a política. No entanto, considerando os colegiados territoriais como elemento central deste empreendimento metodológico, o banco de dados foi organizado para o período de 2003-2014, coincidindo com três governos do Partido dos Trabalhadores à frente do Governo Federal e com a criação dos colegiados territoriais. Esta seção metodológica se dividirá na apresentação dos dados, apresentação dos modelos, concluindo com uma subseção sobre inferência causal e apresentação da descontinuidade geográfica a ser explorada neste trabalho como um quase-experimento.

3.3.1 Dados

A principal variável independente dos modelos será a existência de colegiado territorial no nível municipal. O Ministério do Desenvolvimento Agrário não possui um banco de dados sistematizado sobre o ano de criação de cada território. O processo de sua criação passava por deliberações nos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do MDA, que não guardou tal registro. Portanto, a montagem deste banco é parte do trabalho original da tese de doutorado.⁴⁴

Para montar esta variável, foi realizado um processo estruturado em três etapas. Na primeira, foi realizada uma busca em documentos oficiais do MDA para verificar o ano de criação de cada território, como por exemplo, resoluções do CONDRAF, portarias no ministério, decretos, entre outros. Todos esses documentos estavam disponíveis online, no site do Conselho, ou foram solicitados via Portal da Transparência. Na segunda etapa, foi realizada a leitura dos Planos de Desenvolvimento Territorial de cada um dos 240 territórios, buscando identificar se havia referência ao ano de criação. Dado que as resoluções do Condraf não precisavam todas as informações necessárias, este trabalho qualitativo foi central para identificação do ano de criação de cada território. Este trabalho auxiliou também a identificar alterações em cada território, por exemplo, municípios

⁴⁴ Somente para os Territórios criados a partir de 2013 havia registro no MDA. A partir de 2013, a deliberação sobre a criação destes passava por resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CONDRAF).

que eram incluídos no decorrer dos anos, desmembramento de territórios, exclusão de municípios, alteração da denominação, ente outros.

Por fim, a última etapa, utilizada somente quando as duas primeiras não eram suficientes, consistiu em verificar o ano em que o território passou a receber recursos do Programa Nacional de Apoio a Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF). Conforme detalhado anteriormente, somente territórios rurais podiam acessar tal recurso, portanto, o ano em que cada município passa a receber tal investimento é uma boa proxy para seu ano de criação. Por fim, vale registrar que a maioria dos dados coletados está disponível no sítio eletrônico Sistema de Inteligência dos Territórios (SIT) ⁴⁵, hospedado pelo MDA.

No que tange às variáveis dependentes dos modelos, foram coletados dados para as quatro principais políticas federais de desenvolvimento rural discutidas anteriormente. Os dados do PRONAF são oriundos do Anuário do Crédito Rural do Banco Central do Brasil, sendo acessados via Lei de Acesso à Informação. Os dados do PAA e PNAE foram obtidos a partir de solicitação via Lei de Acesso à Informação para os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Fundo Nacional de Educação, respectivamente. Os dados da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural foram obtidos a partir de contato direto com gestores do MDA, realizado ao longo do trabalho de campo desta tese. Os dados do Pronaf vão de 2005 até 2013, os dados do PAA, do PNAE e de ATER, de 2011 até 2013 ^{46 47}. Com estas quatro variáveis, está coberta a maior parte das políticas federais voltadas ao desenvolvimento rural no período recente.

Além dessas variáveis, pretende-se incluir nos modelos um conjunto de variáveis de controle, capazes de isolar possíveis explicações concorrentes ao desenho de pesquisa. Essas variáveis se dividem em dois grupos. As socioeconômicas são a porcentagem da população rural no município, a renda per capita, a densidade populacional, a produção agrícola do município e a cobertura do Programa Bolsa Família, com vistas a medir se fatores sociais ligados à pobreza não são os determinantes. Estas variáveis foram consegui-

⁴⁵ Conferir <http://sit.mda.gov.br/mapa.php>. Acessado em 15 de Agosto de 2017

⁴⁶ Três destas políticas tiveram início antes do primeiro ano de coleta de dados. No entanto, o banco de dados tem como limite os anos em que o MDA possui dados sistematizados da política no nível local. Por exemplo, as políticas de ATER para pequeno agricultor têm início antes de 2011. No entanto, somente com o advento do Plano Nacional de ATER, o ministério passa a unificar a execução destas políticas em somente uma diretoria, tendo assim dados organizados sobre o investimento no nível local. Uma segunda limitação deste banco se refere ao período disponibilizado pelo IBGE para algumas variáveis independentes. Por exemplo, estimativas da população rural e produto interno bruto municipal ainda não estavam disponíveis para o ano de 2014.

⁴⁷ Foi possível acessar dados do PAA para 2006 até 2009, porém, referentes somente a duas linhas do programa operadas exclusivamente pelo MDA e MDS, formação de estoque e compra direta. A partir de 2011, o Comitê Gestor do programa passou a sistematizar os dados conjuntamente, portanto, deste período em diante há dados para todas as linhas de crédito do programa.

das a partir dos bancos de dados públicos do IBGE, com exceção da variável do Programa Bolsa Família ⁴⁸, solicitada via Portal da Transparência aos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O segundo grupo de variáveis mede características políticas dos municípios, sendo elas a filiação partidária do prefeito ao PT, se o prefeito era trabalhador rural, com vistas a medir o impacto de características do governante, e se o governador do estado era filiado ao PT. Dados para este segundo grupo de variáveis foram obtidos via Tribunal Superior Eleitoral.

Parte importante dos estudos sobre efetividade de inovações democráticas sustenta que níveis de participação política e capital social são necessários ao sucesso desses experimentos. Esse argumento remonta à tradição teórica da sociologia de Robert Putnam (1994), Gabriel Almond e Sidney Verba (1968), em que o nível de capital social é visto como central à estabilidade e funcionamento dos regimes democráticos (ALMOND; VERBA, 1968; PUTNAM, 1994). Avritzer propõe interpretação semelhante ao analisar a efetividade dos orçamentos participativos nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador (AVRITZER, 2009), seguindo em sentido semelhante a discussão sobre a importância de organizações da sociedade civil na efetividade de conselhos gestores de políticas (DAGNINO; TATAGIBA, 2007; TATAGIBA, 2005; GURZA LAVALLE; ROMÃO; ZAREMBERG, 2015). Mais importante, no que se refere à análise da participação nas políticas de desenvolvimento rural, é frequente que as reflexões com base em estudos qualitativos apontem a centralidade da densidade da sociedade civil para a efetividade dos colegiados territoriais (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a, 2014a; DELGADO; LEITE, 2011).

Por conta desse debate teórico, foi adicionada como mais uma variável de controle nos modelos o número de ONGs no nível local, identificadas a partir dos dados do IBGE, coletados pela pesquisa FASFIL para os anos de 2006, 2008, e 2010 ⁴⁹. Apesar de esses dados não se referirem somente a ONGs ligadas a temas rurais, acredita-se que os dados do FASFIL são a melhor proxy disponível para dados no nível local para identificação de densidade da sociedade civil brasileira, permitindo controlar por essa hipótese central da literatura em inovações democráticas.

⁴⁸ A cobertura do Programa Bolsa Família foi estimada como a razão entre o número de famílias e o total da população no nível municipal.

⁴⁹ Conferir Donaghy (2013) para uma discussão mais detalhada sobre a adequação do uso de dados do Fasil para investigações de efetividade de inovações democráticas.

3.3.2 Modelos

Há dois pontos que se argumenta nesta tese quanto ao impacto dos Colegiados Territoriais: de que a sua presença ampliou a capacidade dos agentes locais de acessar as políticas federais, assim como ampliou o montante destinado proporcionalmente a cada município com Colegiado Territorial. Em outras palavras, assume-se que os Colegiados possuem dois impactos: por um lado, municípios com tais mecanismos tinham maior probabilidade de receber políticas federais de desenvolvimento rural; por outro, tais municípios conseguiam também acessar a mais recursos federais. Para cada um destes argumentos, será estimado um conjunto distinto de modelos econométricos.

3.3.2.1 Estimando o acesso às políticas

Para medir o impacto dos colegiados no acesso às políticas federais, será estimada uma série de modelos de regressão binomial logística, tomando as quatro políticas como variável dependente. Tais modelos exigem que as variáveis dependentes sejam binárias – que, neste caso, assumirá o valor 1, quando o município recebeu investimento no ano t e 0, quando o município não recebeu nenhum recurso no corrente ano.

Serão adicionados modelos usando efeito fixo nos estados, com vistas a controlar a inferência por características específicas de cada unidade da federação. Em síntese, a introdução de efeito fixo permite ao modelo seccionar a análise a partir de características que são consideradas fixas no tempo. Neste caso, ao controlar por estados, os modelos passam a comparar os municípios somente dentro de cada estado, tornando os parâmetros de comparação mais equilibrados, diminuindo possível viés dos estimadores. Em síntese, com o efeito fixo por estado, busca-se comparar municípios mais semelhantes, concentrando a diferença na variável de interesse. Essa técnica econométrica consiste basicamente em incluir uma dummy para cada um dos 27 estados brasileiros no modelo.

Pretende-se também utilizar técnicas de *matching* para controle das variáveis internas ao modelo, com objetivo de balancear o banco de dados a partir das principais características dos municípios. A utilização da técnica de *matching* tem como pressuposto garantir que os modelos econométricos comparem grupos com características similares, porém, que sejam distintos em termos da variável de interesse em análise. Em outras palavras, o uso de *matching* opera um pré-processamento nos dados com vistas a ampliar a homogeneidade da unidade de análise. Considerando, por exemplo, a aplicação de um tratamento binário, este processo consistiria em encontrar casos no grupo de controle que sejam o mais similar possíveis no valor das covariáveis às unidades que receberam o tratamento. Assim, pretende eliminar qualquer viés das covariáveis na aplicação do tratamento (HO et al., 2007; MORGAN; WINSHIP, 2007; SEKHON, 2010; STUART,

2010; ZUCCO; POWER, 2013).

Não se entende aqui tais técnicas como capazes de proporcionar contextos quase-randômicos na atribuição do tratamento, não resolvendo, portanto, questões relativas a inferência causal e endogeneidade. Não se julga ser factível o argumento de que o pré-processamento dos dados seja capaz de retirar todos os efeitos condicionais das covariáveis na aplicação do tratamento, em se tratando de dados observacionais. O pesquisador está sempre sujeito a ter viés causado por variável omitida no uso de *matching*, mantendo assim a existência de viés. No entanto, acredita-se que o uso de *matching* pode proporcionar maior balanceamento no banco de dados, diminuindo, assim como no uso de efeitos fixos, fatores heterogêneos de cada município ⁵⁰. Por fim, o uso desta técnica também contribui para ampliar a robustez estatística dos resultados da investigação, caso os achados se mantenham constante diante de diferentes especificações

Dentre as variadas técnicas de *matching* existentes, será utilizada a técnica de *propensity score* (IMAI; VAN DYK, 2004; HO et al., 2007). Em resumo, o uso desta técnica consiste em estimar certa probabilidade para aplicação do tratamento. Esta quantidade de interesse é estimada usando regressões logísticas com base nas covariáveis do grupo em que se observou a presença de sua variável de interesse. Essa quantidade de interesse é conceituada propensity score. A mesma quantidade de interesse é estimada para o grupo de indivíduos a que o tratamento não ocorreu. Por fim, o pesquisador pareia casos com base nos valores de propensity score. Assim, pretende-se tornar os dois grupos de interesse – no caso desta tese, municípios com e sem CODETERs – mais homogêneos, reduzindo viés nos estimadores.

Por fim, uma discussão sobre o elemento tempo nestes modelos. Teoricamente faz sentido argumentar que o impacto dos colegiados seja mais significativo no início da execução de cada política. A partir do momento em que determinada política federal se encontra institucionalizada, sendo executada com certa frequência por um período de tempo maior, o acesso a essa política por atores locais passa a ter menores gaps informacionais. Nesse sentido, é razoável supor que os benefícios da participação diminuam a questão relativa ao acesso às políticas. Por tais motivos, será utilizado nos presentes modelos o primeiro ano do qual se têm os dados de execução de cada política.

Por fim, segue a representação matemática dos modelos:

$$Y_{ij} = \beta_1 Colegiado_{ij} + \beta_2 Controles_{ij} + \alpha_j Estados + \epsilon_{ij}$$

Onde:

- $i = 1, \dots, 5559$ municípios;

⁵⁰ Mais à frente serão discutidas com maior profundidade questões relativas à inferência causal e a como serão tratadas neste capítulo.

- $j = 1, \dots, 24$ Estados;
- Y = As políticas federais em análise operacionalizadas de forma binária; são elas Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Acesso a Alimentos (PAA) e o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar (PNAE).
- Controles = Log do PIB municipal, Índice de Desenvolvimento Humano no nível local (IDH-M), log da produção agrícola total do município, cobertura do Bolsa Família no município, porcentagem da população rural, filiação partidária do prefeito ao PT, ocupação do prefeito, filiação do governador ao PT e número de organizações da sociedade civil no nível local.
- Colegiado = variável independente de interesse, referente à existência de Colegiado Territorial;
- α_j = efeito fixo por estado quando for o caso;
- ϵ_{ij} = erro padrão dos modelos.

3.3.2.2 Estimando a ampliação de recursos federais.

Para estimar o impacto da existência dos colegiados no volume de recursos investidos no nível local, pretende-se ajustar um conjunto de modelos de regressão linear, seguindo a seguinte notação matemática.

$$Y_{ijt} = \beta_1 \text{Colegiado}_{ijt} + \beta_2 \text{Controles}_{ijt} + \alpha_j \text{Estados} + \sigma \text{Ano}_t \epsilon_i$$

Considerando o modelo discutido anteriormente, este modelo possui três alterações centrais. A variável dependente Y será medida a partir do total financeiro recebido nas políticas do PRONAF, PAA e PNAE, no município i de acordo com o ano t . No caso das políticas de ATER, a variável dependente é o total de beneficiários de assistência técnica e extensão no município i no ano t . No caso das três primeiras políticas, em que se usa o montante financeiro investido, serão adicionados nos modelos os valores em unidades de mil reais. Os modelos usarão dados em painel, em vez de somente o primeiro ano de cada política, indo de 2005 a 2013, no caso do PRONAF, e 2011 a 2013, no caso do PAA, PNAE e das políticas de ATER. Por fim, serão adicionados também efeitos fixos por ano de cada política, representado pelo parâmetro σ no modelo acima, com intuito de controlar por efeitos heterogêneos de cada ano. Acredita-se ser plausível o uso desta especificação, visto que se trata de políticas federais, sujeitas a sofrer reajustes, cortes e restrições políticas e orçamentárias de ano a ano, sendo a adição de tal termo uma forma

de controlar por tais contingências. Para além destas diferenças, o modelo usa as mesmas covariáveis do discutido na seção anterior ⁵¹.

Seguindo a discussão acima proposta sobre o uso de *matching*, pretende-se estimar um segundo grupo de modelos recorrendo ao uso desta técnica com vistas a balancear o banco de dados, propondo estimadores menos enviesados. Neste caso, apesar da discussão proposta em Imai e Song (IMAI; KIM, 2011), na qual os autores sustentam que o uso de *matching* tende a gerar resultados semelhantes a técnicas de controle via efeito fixo, estimei tal modelo mantendo os efeitos fixos nos estados e no tempo. Sustenta-se tal opção pelo fato de que tais controles estão sendo operados em unidades de análises distintas. Enquanto a técnica de *matching* controla por variáveis municipais, os efeitos fixos nos estados o fazem a partir de características estaduais. Assim, acredita-se que é possível esperar um ajuste melhor dos modelos ao combinar as duas técnicas ⁵².

Vale ressaltar que, no caso do uso do *matching*, tal técnica é utilizada mantendo o ano constante. Em outras palavras, municípios foram pareados com outros municípios similares no mesmo ano. Após tal procedimento, agruparam-se os casos conformando um bando de painel unificado ⁵³.

Por fim, um terceiro modelo incluindo como variável explicativa o valor da variável dependente no ano anterior será estimado ⁵⁴. Esta técnica é de uso frequente na Ciência Política, marcadamente no caso de dados de painel. Seu uso transforma o modelo de estático para dinâmico, no qual a interpretação direta dos coeficientes sofre pequena alteração. Neste caso, os coeficientes do modelo representam o impacto a médio ou curto-prazo de X em Y, ou seja, o impacto de alteração de uma unidade de X em Y no ano imediatamente seguinte. O uso de modelos dinâmicos é justificado na literatura a partir de dois elementos, sendo o primeiro de conteúdo estatístico, relacionado ao erro dos modelos, e o segundo, mais relacionado à justificação teórica sobre o processo de geração dos dados da variável dependente (KEELE; KELLY, 2006).

As variáveis dependentes utilizadas nesta tese justificam, por ambas as razões, o uso desta técnica econométrica. É razoável supor que o montante de política acessado pelos

⁵¹ No caso dos modelos do PAA, PNAE e ATER, para os quais o pesquisador possui dados somente para o período de 2011 a 2013, a variável governador filiado ao PT foi retirada na apresentação dos modelos, visto que sua correlação é perfeita no decorrer dos anos com os efeitos fixos por estado

⁵² Acredita-se aqui que o modelo ideal para o tipo de dados que o autor possui seria o uso de efeitos fixos nos municípios. Porém, visto que para três das políticas há somente observações em três anos consecutivos e mais de 5 mil municípios, o uso de efeito fixo no município não é viável, com risco de ter estimadores enviesados por conta da baixa variância dos dados. Cf. Gelman e Hill para tal debate (GELMAN; HILL, 2007)

⁵³ Encontram-se disponíveis no apêndice C desta tese os valores observáveis das covariáveis após o uso do *matching* para cada ano

⁵⁴ Daqui em diante, esse modelo será chamado de LDV, utilizando a nomenclatura em Inglês *Lag Dependent Variable*

agentes locais no ano t tenha algum nível de correlação com os valores de $t+1$. Dado que os agentes locais conseguiram superar gaps informacionais e técnicos do acesso a políticas em determinado ano, a tendência é a manutenção dessas políticas nos anos seguintes. Considerando, em particular, o desenho das políticas aqui discutidas – na quais o acesso depende da capacidade de o pequeno agricultor familiar cumprir exigências legais e buscar as políticas de crédito, assistência e comercialização de seus produtos – é razoável supor certa correlação temporal no processo gerador dos dados. Por isto, acredita-se ser útil por razões teóricas e estatísticas o uso de modelos LDV para a pergunta de pesquisa desta tese.

3.4 A participação importa para adoção de políticas?

A adoção de Colegiados Territoriais amplia a probabilidade de os agentes locais acessarem recursos federais? Para responder a esta pergunta, comecei estimando modelos de regressão logística para as quatro principais políticas direcionadas pelo Executivo federal à agricultura familiar no Brasil. As Figuras 3, 4, 5, 6 plotam os resultados destes modelos. Seguindo as sugestões de Kastlelec e Leoni (KASTELLEC; LEONI, 2007), optou-se por apresentar os coeficientes e intervalos de confiança em forma de gráfico ⁵⁵.

Conforme discutido na seção metodológica deste capítulo, foram estimados doze modelos, sendo três para cada uma das quatro políticas federais em análise. Para cada variável dependente, foi estimado um modelo de regressão logística simples, incluindo as variáveis de controle discutidas na seção metodológica acima, um modelo com efeitos fixos nos estados e um modelo usando *matching propensity score* com vistas a reduzir a heterogeneidade dos efeitos de cada local. No uso de *matching*, foram utilizadas as variáveis população rural, IDH, PIB municipal, produção agrícola local, cobertura do programa bolsa família e número de organização não governamentais no município. No apêndice desta tese, apresentam-se dados descritivos do balanceamento dos dados após o uso do *matching*. Por fim, foram estimados os modelos para o primeiro ano do qual se possuem os dados de adoção de cada política; assim, os dados do PRONAF se referem a 2005, e os do PAA, PNAE e ATER, a 2011 ⁵⁶.

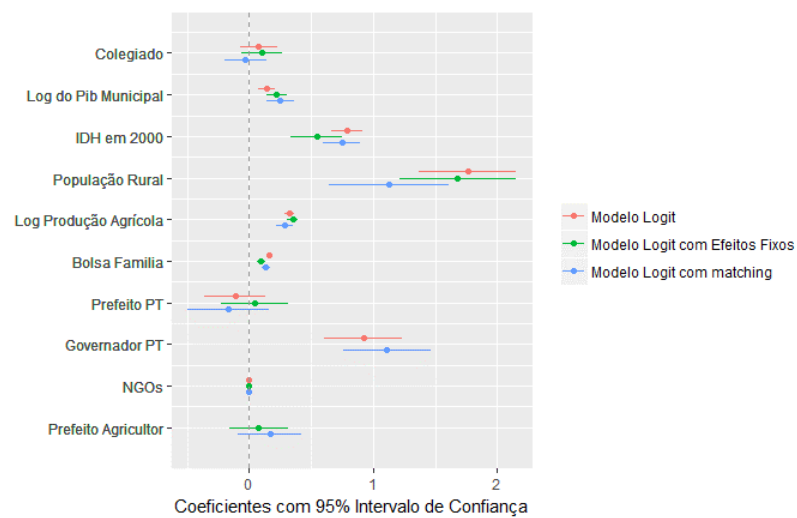
Considerando a variável de interesse dos modelos, a existência de Colegiado Ter-

⁵⁵ As Figuras em que se apresenta os coeficientes dos modelos estatísticos foram produzidas utilizando o pacote de R *dotwhisker*, usando o software R, versão 3.3.2. Conferir Solt e Hu (2015)

⁵⁶ A fim de testar se os resultados não se limitavam ao primeiro ano de adoção destas políticas, cujos dados estavam disponibilizados, o autor também ajustou os modelos aos anos seguintes, agregando todos os anos dos quais se possuíam os dados. Os resultados seguem sentido, intensidade e significância estatística semelhantes aos apresentados nos modelos em que se toma como referência o primeiro ano de adoção de cada uma das políticas. Os resultados estão disponíveis diante solicitação.

ritorial no município, a direção do seu efeito se dá conforme o esperado em todos os modelos, com exceção do caso do PRONAF, após o uso de *matching*. Em resumo, é possível concluir que há fortes indicativos de que a existência de colegiados territoriais nos municípios amplia a probabilidade de agentes locais, agricultores familiares, acessarem recursos federais em todas as quatro políticas analisadas. Porém, este impacto não é estatisticamente diferente de zero no caso dos modelos do PRONAF. Todos os intervalos assumem 95% de confiança estatística. Assim, no que tange ao PRONAF, o resultado ocorre por razões estatísticas e teóricas, sobre a qual se debruçará mais adiante ao discutir também os resultados das probabilidades preditas destes modelos.

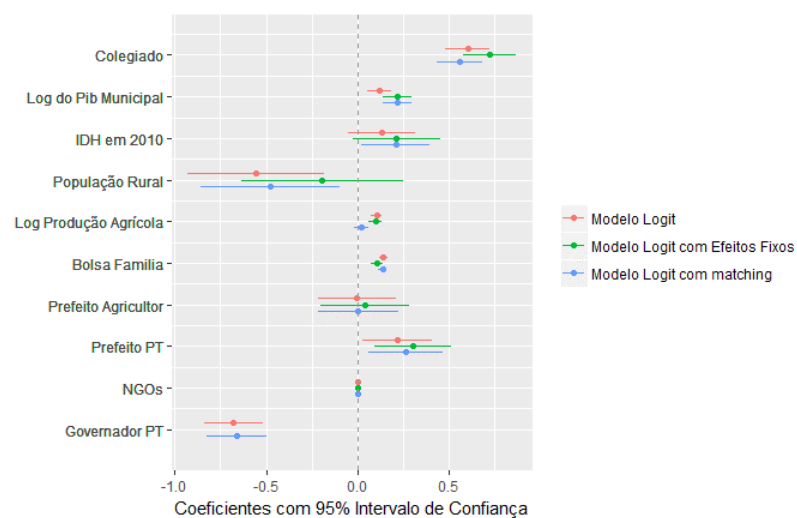
Gráfico 3 - Resultados para acesso ao PRONAF



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

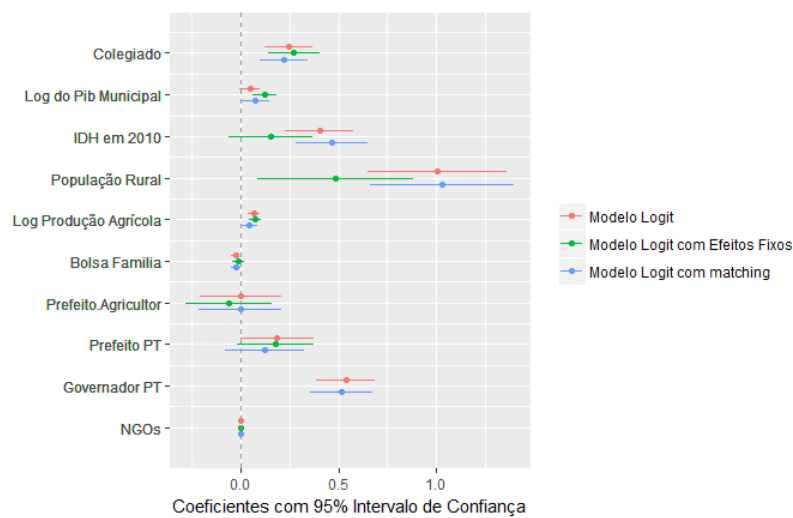
Gráfico 4 - Resultados para acesso ao PAA



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

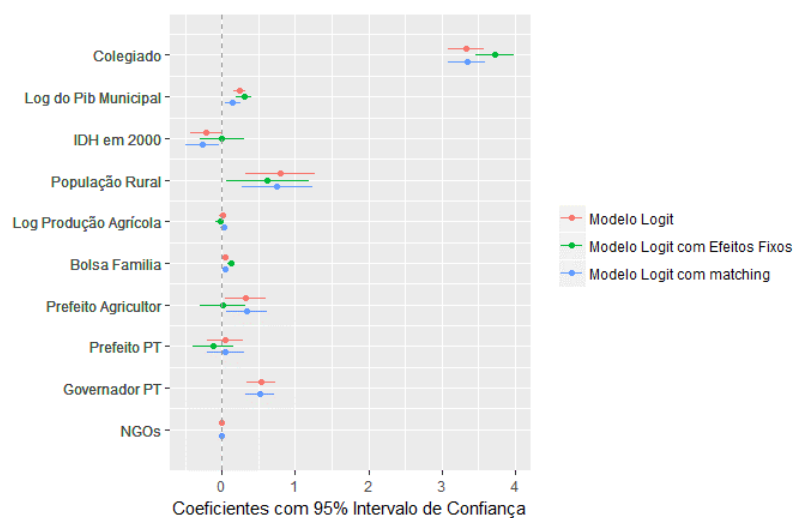
Gráfico 5 - Resultados para acesso ao PNAE



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Gráfico 6 - Resultados para acesso ao ATER



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Tabela 3 - Razão de Chance para existência de Colegiado Territorial

Variável Dependente	Modelo Logístico	Modelo Logístico com Efeitos Fixos	Modelo Logístico com Matching
PRONAF	1.08	1.10	0.97
PAA	1.84	2.06	1.74
PNAE	1.27	1.31	1.25
ATER	27.9	41.4	28.9

Fonte: Autor, 2018

A intensidade do efeito da variável de interesse é maior no caso do Programa de Acesso a Alimentos da Agricultura familiar (PAA) e no caso das políticas de ATER, conforme pôde ser observado levando em consideração os valores no eixo x dos gráficos. No entanto, para uma melhor compreensão destes resultados, a Tabela 3 apresenta os coeficientes da variável colegiado em termos de razão de chance. A interpretação destes valores é intuitiva. Cada valor representa a razão da chance entre um município com colegiado e um município sem colegiado de acessarem determinada política federal no referido ano.

Portanto, de acordo com a Tabela 3, municípios que adotaram Colegiados Territórios possuem aproximadamente 5% a mais de chance de acessar verbas federais do PRONAF, e de em média 30% no caso do PNAE. Os valores mantêm-se relativamente estáveis nas diferentes modelagens. Quanto ao PAA, municípios com Colegiado Territorial possuem aproximadamente o dobro de chance de acessar recursos federais nas três especificações. O impacto mais forte está nas políticas de ATER, em que municípios com colegiado têm mais de 30 vezes das chances de acessar tais recursos federais, quando se considera a média dos três modelos. Em resumo, os dados encontrados até aqui indicam, com robustez diante das diferentes especificações, que a adoção dessas inovações democráticas ampliou a capacidade de os agentes locais nos municípios brasileiros acessarem a recursos federais no tema da agricultura familiar.

No que se refere às variáveis de controle, log do produto interno bruto local e log da produção agrícola possuem efeitos positivos e significativos na maior parte dos modelos. Em relação à população rural, seus efeitos são positivos no caso do PRONAF, PNAE e ATER, porém, a direção deste efeito muda no que se refere ao PAA. No caso do IDH, o efeito desta variável é positivo na maior parte dos modelos do PRONAF, PAA e PNAE, mas negativo no que tange à ATER. Quanto à cobertura do Bolsa Família, os modelos indicam que quanto mais pessoas recebem tal política no município, maior o acesso ao PRONAF, PAA e ATER. Como avaliação possível, as variáveis de controle não possuem uma direção uniforme, como no caso do efeito dos territórios, variando a partir de cada política. Os resultados mais interessantes são de que, quanto maior a população rural e a

produção agrícola, mais os municípios tendem a acessar políticas rurais.

A maior parte das variáveis políticas usadas como controle não atingiu significância estatística, indicando possibilidade de que o resultado seja igual a zero em caso de se repetir o experimento em novo conjunto de dados gerado aleatoriamente. A filiação do prefeito ao PT, sua prévia ocupação como agricultor e o número de organização não governamentais no nível local não possuem valores uniformes ao longo dos modelos, com a maior parte deles não passando no teste de significância estatística. No entanto, a filiação do governador ao PT é significativa e positiva no caso do PRONAF, PNAE e ATER, ainda que negativa no caso do PAA. Nesse sentido, os resultados indicam que governadores do PT conseguiam acessar mais recursos federais no tema da agricultura familiar, com exceção do caso do PAA.

Por fim, uma terceira forma de explorar tais resultados é analisando a probabilidade predita por estes modelos. Em se tratando de modelos de escolha binomial, esta quantidade de interesse é mais intuitiva dos que os coeficientes de regressão ou do que a análise das razões de chance. Em resumo, esta estimativa calcula a partir de um cenário hipotético em que o pesquisador estabelece valores às suas covariáveis, qual a probabilidade de o evento de interesse ocorrer. As Figuras 7, 8, 9 e 10 expõem estes valores calculados para os modelos logísticos simples estimados anteriormente.

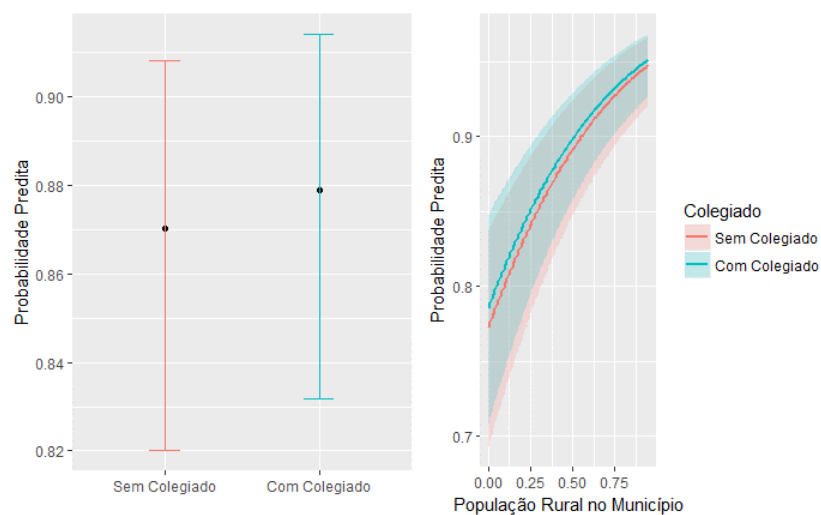
Consideraram-se dois cenários básicos para cada uma das figuras. No primeiro gráfico de cada figura, as variáveis de controle log da produção agrícola do município, porcentagem da população rural, log do PIB, IDH municipal, porcentagem de famílias com Bolsa Família e número de ONGs foram fixados no seu valor médio, o prefeito foi definido como agricultor familiar e filiado ao PT, assim como o governador. A única diferença entre os dois cenários é a existência ou não de colegiado territorial. A partir destes cenários, foram estimadas as diferenças de probabilidade. No segundo gráfico de cada figura, mantêm-se os dois cenários descritos acima, porém variando a população rural. Estes gráficos possuem como objetivo verificar como a existência de colegiado produz impactos distintos em termos de probabilidade considerando diferenças na população rural de cada município. Como base na estimativa destes gráficos, utilizei os modelos logit simples estimados acima.

As figuras indicam que, em todas as políticas em análise, os municípios com Colegiado Territorial possuem maior probabilidade de acesso aos recursos federais. Mais uma vez, o resultado mais interessante se dá no PAA e nas políticas de ATER. No PAA, a diferença de probabilidade nos dois cenários é de aproximadamente 12%, enquanto para as políticas de assistência técnica e extensão rural a diferença é de 60%, em favor da hipótese de que novas formas de participação potencializaram o acesso dos agentes locais às políticas federais nos dois cenários especificados. A variação na população rural não altera estes resultados. Como indicam os gráficos para o PAA e ATER, mesmo em municípios com forte população rural, a não existência de colegiados participativos reduz sua

capacidade de acessar políticas federais. No caso do PRONAF e do PNAE, existe uma diferença de probabilidade em torno de 3% no primeiro, e 7% no segundo, porém, tal diferença não possui significância estatística na margem de 95% de confiança.

Em resumo, apesar do impacto mais reduzido dos colegiados no caso do PRONAF e PNAE, acredita-se que haja evidência empírica suficiente para a primeira hipótese deste capítulo. Os colegiados permitiram maior capacidade de os agentes locais – trabalhadores rurais em geral – acessarem políticas federais no tema do desenvolvimento rural. Mais participação, via inovações democráticas, produziu melhores resultados em termos de acesso às políticas distributivas, conectando participação e igualdade na democracia brasileira.

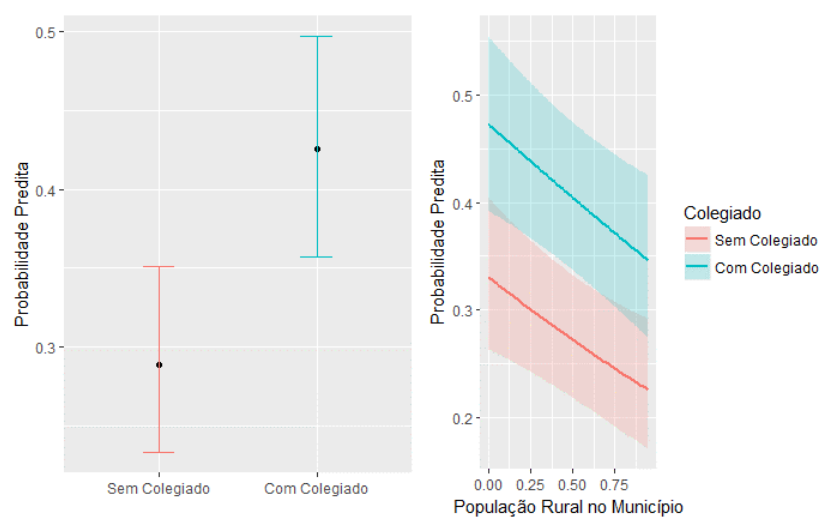
Gráfico 7 - Probabilidade predita para acesso ao PRONAF



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

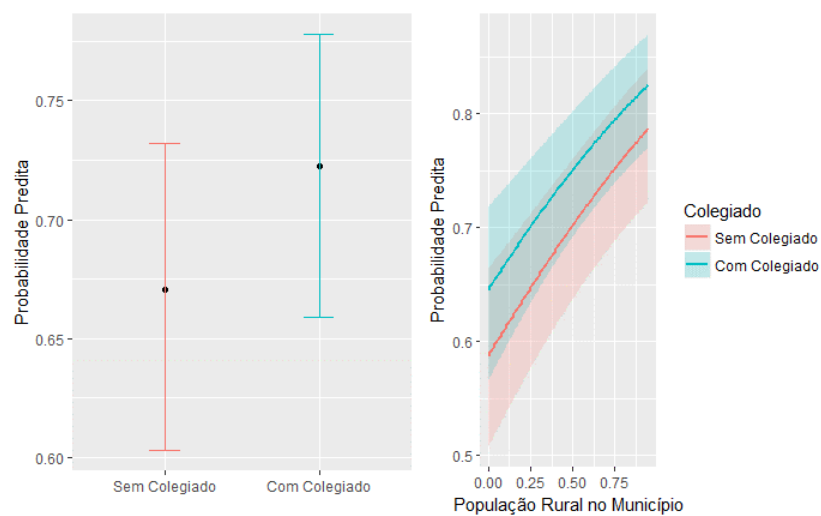
Gráfico 8 - Probabilidade predita para acesso ao PAA



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

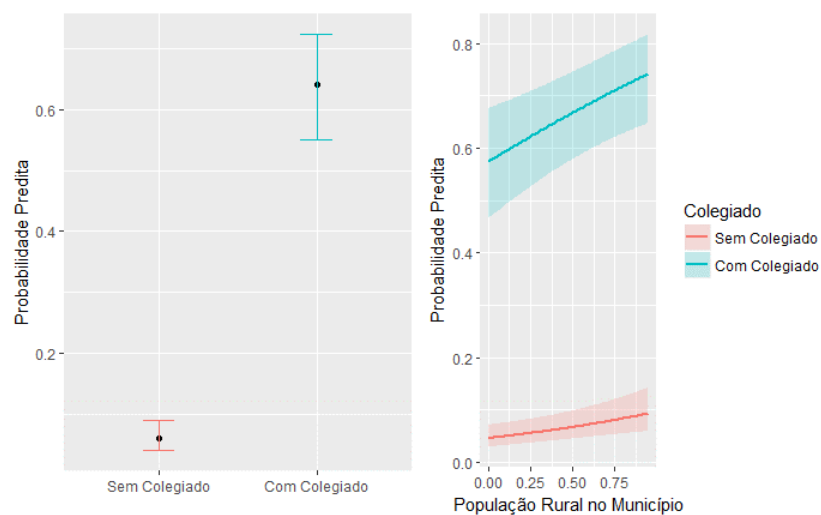
Gráfico 9 - Probabilidade predita para acesso ao PNAE



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Gráfico 10 - Probabilidade predita para acesso às políticas de ATER



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

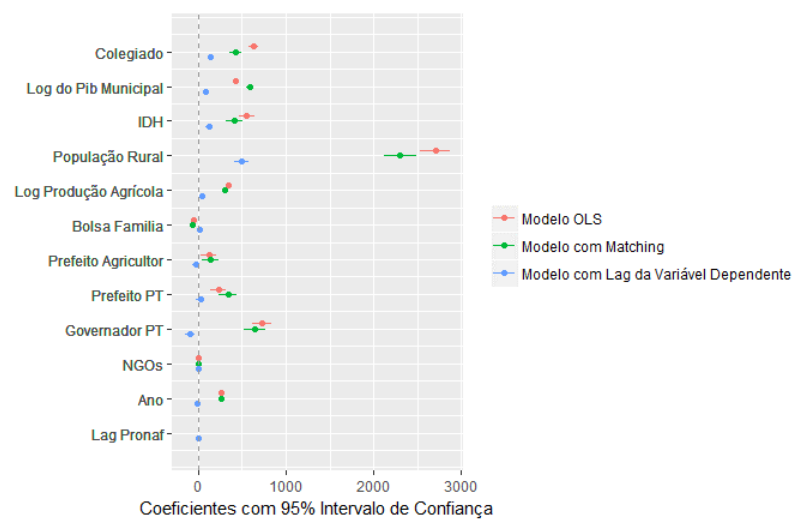
3.5 A participação importa para o volume de recursos?

A adoção de Colegiados Territoriais permite aos agentes locais acessar maior volume de recursos federais nas políticas de desenvolvimento rural? Para responder a esta pergunta, foram estimados modelos de mínimos quadrados apresentados a seguir. Assim como na seção anterior, opta-se por apresentar os coeficientes e intervalos de confiança de forma gráfico.

Foram estimados doze modelos, sendo três para cada uma das quatro políticas federais em análise, consistindo em: um modelo de mínimos quadrados com efeitos fixos no tempo e nos estados; um modelo com a mesma especificação, porém, após o uso de *matching* para pré-processamento dos dados; e um último modelo dinâmico com a inclusão da Lag da variável dependente como variável explicativa do modelo. No uso de *matching*, utilizaram-se as mesmas variáveis usadas na estimação dos modelos não-lineares apresentados para a adoção das políticas: população rural, IDH, PIB municipal, produção agrícola local, cobertura do programa bolsa família e número de organização não governamentais no município. Por fim, foram estimados os modelos para os anos de 2005 a 2013, no caso do PRONAF, e 2011 a 2013, no caso do PAA, PNAE e das políticas de ATER. Os resultados são apresentados nas figuras 11, 12, 13 e 14.

A existência de Colegiado Territorial impacta positivamente no volume das políticas acessadas no nível local em todos os modelos estimados para as quatro políticas federais em análise. Há, portanto, robustez de contribuições à hipótese desta tese, segundo a qual a existência de colegiados territoriais nos municípios amplia a capacidade de os agentes locais, em geral pequenos agricultores familiares, acessarem recursos federais em política de recorte fortemente distributivo. No entanto, tal resultado é mais frágil no caso do PNAE, em que somente o modelo com uso de *matching* assume resultado significativo estatisticamente. Todos os intervalos assumem 95% de confiança.

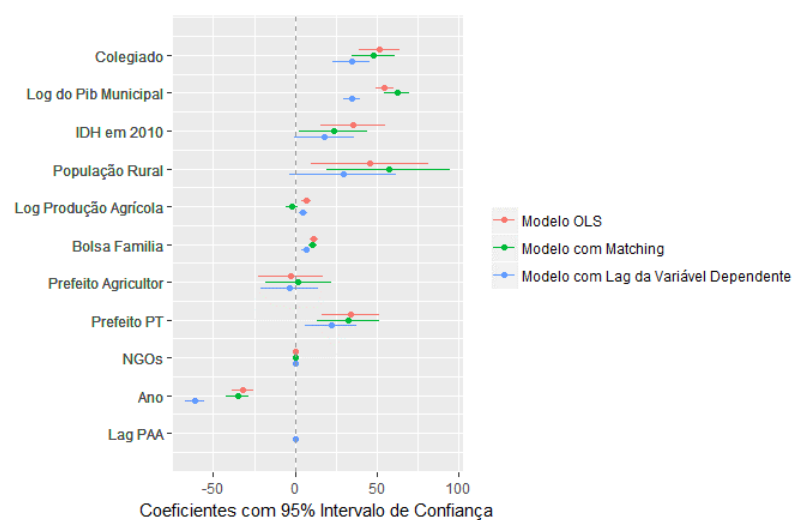
Gráfico 11 - Resultados para Recursos ao PRONAF



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

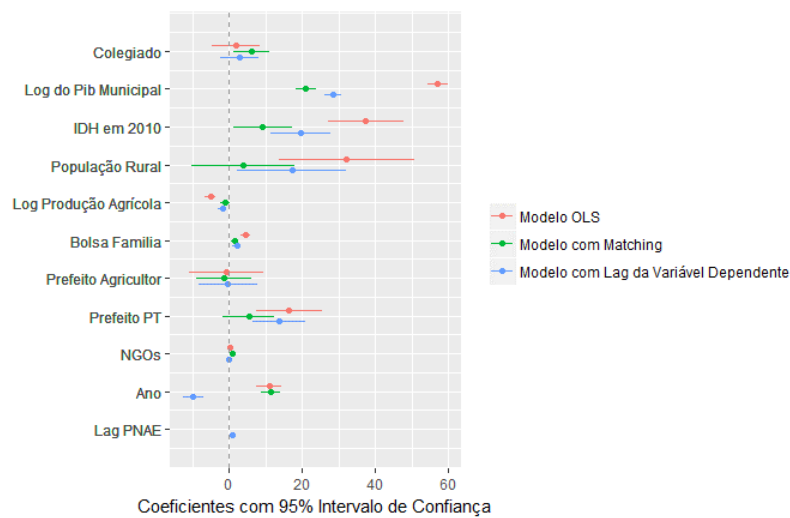
Gráfico 12 - Resultados para Recursos ao PAA



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

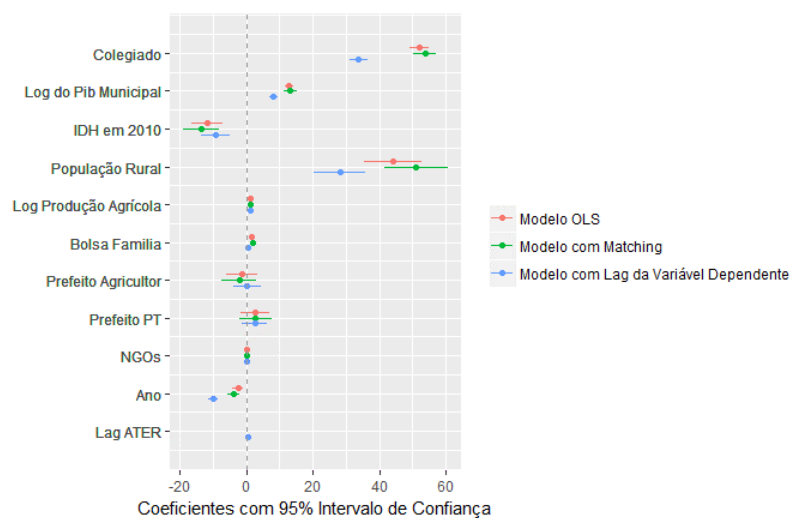
Gráfico 13 - Resultados para Recursos ao PNAE



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Gráfico 14 - Resultados para Recursos de ATER



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Tabela 4 - Efeito marginal da adoção de Colegiado Territorial

Variável Dependente	Modelo OLS	Modelo OLS com Matching	Modelo OLS com LDV	Valor Médio	Desvio Padrão
PRONAF	629	424.5	134.2	1.732	3.427
PAA	51.7	47.8	34.5	41.9	220.6
PNAE	2.00	6.00	2.90	16.16	111.9
ATER	52.02	53.7	33.8	10.2	52.4

Fonte: Autor, 2018

Modelos estimados via mínimos quadrados possuem a vantagem de possuir fácil interpretação. Neste caso, os coeficientes indicam a alteração média em Y, mantendo constantes todas as covariáveis, da alteração de uma unidade de X. Aplicado aos modelos acima, o eixo x dos gráficos representa o incremento em volumes de recursos financeiros do PRONAF, PAA e PNAE, e do total de beneficiários de ATER, gerado pela alteração de uma unidade de cada uma das covariáveis. No caso dos modelos dinâmicos com lag da variável dependente, o coeficiente de cada estimador representa o impacto de curto-prazo, ou seja, o impacto médio de cada variável no ano imediatamente seguinte. Por este motivo, a magnitude deste modelo é inferior em todas as quatro políticas.

A Tabela 4 sintetiza o efeito marginal da existência de Colegiado Territorial em cada uma das políticas. O volume de recursos no caso das três primeiras políticas está medido em mil reais; no caso da ATER, os valores se referem a número de famílias atendidas por políticas de assistência e extensão rural. Considerando que cada política possui volume anual de recurso distinto, foi agregado à Tabela 4 o valor médio e o desvio padrão de cada política para os anos em análise. Com esta informação, é mais plausível considerar o efeito substantivo da adoção dos colegiados territoriais em cada uma das políticas.

Conforme os coeficientes dos modelos de regressão indicavam, o PNAE é a política em que o efeito dos colegiados é mais fraco. Combinando este resultado com o dos modelos para a adoção das políticas, é possível concluir que a principal hipótese desta tese não possui robustez no que se refere ao PNAE. Possivelmente, conforme alegado anteriormente, este resultado é devido ao fato de o PNAE ser a única dessas políticas não coordenada diretamente via Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apesar de a política de alimentação escolar ter-se aberto, após a Lei 11.947/09, para priorizar a compra de produtos oriundos da agricultura familiar, o processo participativo gerado pelos Colegiados territoriais não teve resultados efetivos no que tange a permitir maior capacidade de acesso e maior volume de recursos nesta política.

No entanto, nas outras três políticas geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, os resultados são robustos e substantivos. No caso do PAA e das políticas de

ATER, a existência desta inovação no nível local gera um incremento do alcance das políticas a um valor próximo, ou superior, ao seu valor médio – sendo, no caso das políticas de ATER, tal valor superior à alteração de um desvio padrão desta política. Especificamente, municípios com colegiado acessaram em média mais 51.7 mil reais de recursos relativos ao PAA, enquanto, no caso das políticas de ATER, municípios com tal inovações participativas têm um acréscimo médio de 52 beneficiários.

Interessante nestes resultados é o caso do PRONAF. Na seção anterior, as evidências empíricas indicaram que a adoção de colegiado produzia pouco impacto, em geral sem significância estatística, na probabilidade de agentes no nível municipal acessarem recursos desta política. Argumentou-se que tal fato devia ser consequência da universalização da política, o que reduzia o impacto dos Colegiados na simples adoção, mas que se esperava confirmar tal hipótese sobre impacto desta inovação participativa no que tange ao montante de recursos financeiros. Os dados exibidos na Tabela 4 confirmam tal expectativa. Em média, municípios com Colegiado Territorial acessam 629 mil reais à mais quando comparados aos municípios sem colegiado, mantendo todas as outras covariáveis constantes. No caso do modelo, considerando o valor do ano anterior da variável dependente, o impacto médio de curto-prazo no ano seguinte é de 132 mil reais a favor de municípios que adotaram colegiados territoriais.

No que se refere às variáveis de controle destes modelos, acredita-se ser importante chamar atenção a alguns resultados. Em primeiro lugar, o tamanho da população rural e o PIB municipal são positivamente relacionados ao acesso às políticas. Assim, municípios mais rurais e com mais recursos, conseguem acessar maior volume de políticas federais de desenvolvimento rural. No que se refere ao IDH, os resultados indicam que as políticas de ATER são mais focadas em municípios menos desenvolvidos socialmente; nas outras três políticas, IDH possui impacto positivo ou sem significância estatística.

Por fim, as variáveis de controle restantes oscilam de direção e significância estatística de acordo com as diferentes especificações. Dentre elas, é relevante destacar o impacto do número de organizações não governamentais no nível local. Assim como no caso dos modelos binomiais para adoção das políticas, esta variável não possui significância estatística e substantiva em nenhuma das especificações. Nesse sentido, a hipótese tradicional da literatura em inovações democráticas – e mais amplamente nos estudos de sociedade civil e cultura política – sobre a importância das organizações sociais na garantia da efetividade de inovações democráticas não é confirmada quando se leva em consideração uma análise mais macro. Este resultado vai na direção de outros estudos com perfil macro e análise quantitativa sobre a efetividade de inovações democráticas (DONAGHY, 2013).

No entanto, vale destacar que neste último caso é possível que a ausência de efeitos seja consequência de problemas de mensuração. O número de organizações da sociedade privadas no nível local, medido via FASFIL, é somente uma proxy à densidade da sociedade civil, em particular no mundo rural. Porém, em não existindo dados em que

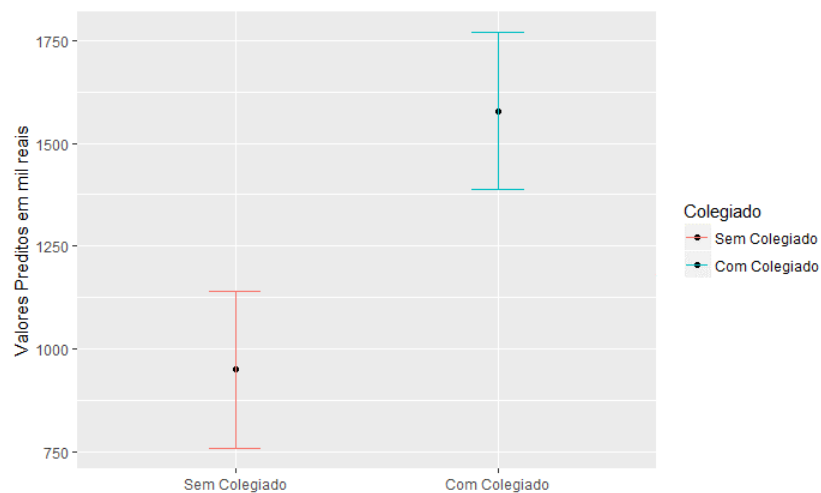
diretamente é mensurada a presença de tais organizações, os dados oriundos do FASFIL utilizados na tese são as melhores proxies disponíveis.

Assim como apresentado no item sobre o impacto dos colegiados na adoção das políticas, uma segunda quantidade de interesse passível de análise são os valores preditos por cada modelo, assim como se a diferença entre a adoção ou não dos colegiados é significativa de acordo com esta quantidade de interesse. Na análise dos coeficientes da regressão, a significância estatística é dada mantendo-se todos os outros valores constantes, calculando-se o erro padrão do coeficiente a partir deste cenário. Nas estimativas de valores preditos incorpora-se o erro total do modelo para prever valores da variável dependente com base nos coeficientes estimados nos modelos, incorporando, portanto, maior variação na predição dos resultados. Tal estimativa ocorre pelo uso dos coeficientes dos modelos e cenários hipotéticos de interesse teórico do pesquisador.

Neste caso, foram fixados os mesmos cenários explicados no cálculo da probabilidade predita, ou seja, log da produção agrícola do município, porcentagem da população rural, log do PIB municipal, IDH, porcentagem de famílias com Bolsa Família e número de organizações não governamentais foram fixados no seu valor médio; o prefeito foi definido como agricultor familiar e filiado ao PT, assim como o governador no caso do painel do PRONAF. A principal diferença entre os dois cenários é a existência ou não de colegiado territorial.

Além destas informações, vale ressaltar dois elementos no que se refere à interpretação destes resultados. Por se tratar de modelos com efeito fixo nos estados, o valor predito dos gráficos representa o valor do acesso à política no nível municipal, mantendo constante o estado. Quanto ao ano, tal valor também representa o valor predito médio de todos os anos incluídos no modelo, assim como cada valor médio das covariáveis é referente à sua média no referido ano. As Figuras 15, 16, 17, 18 apresentam os valores preditos de acordo com as quatro políticas federais em análise.

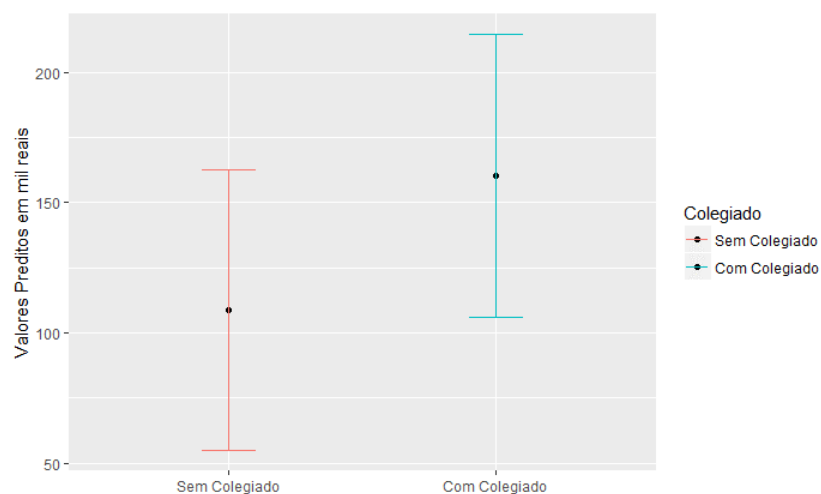
Gráfico 15 - Valor Predito Médio para Recursos ao PRONAF



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

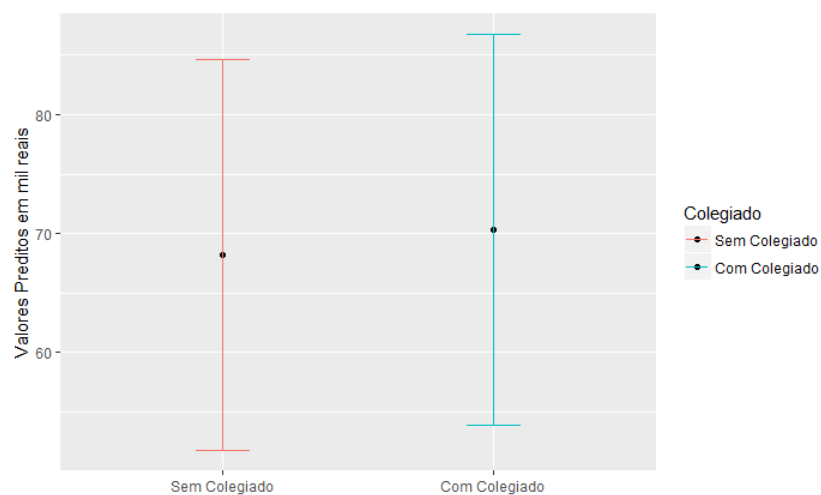
Gráfico 16 - Valor Predito Médio para Recursos ao PAA



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

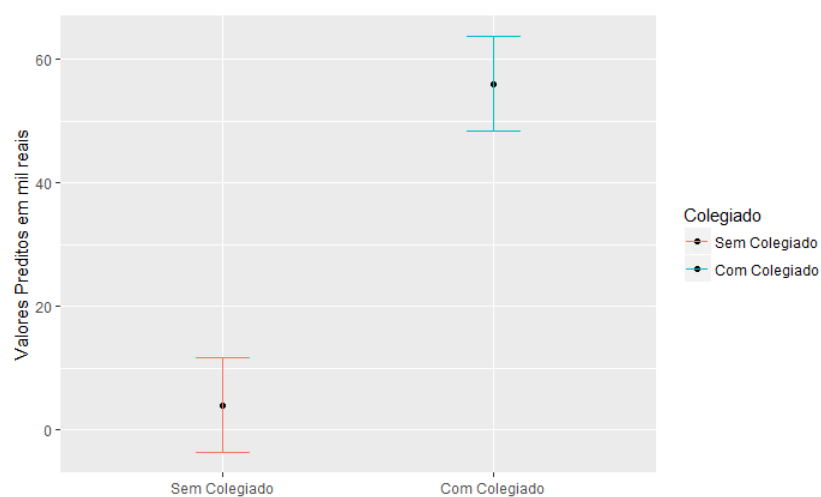
Gráfico 17 - Valor Predito Médio para Recursos ao PNAE



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Gráfico 18 - Valor Predito Médio para Recursos ao ATER



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Porém, resta ainda interpretar se tal diferença é robusta se incorporarmos simultaneamente a variância das outras covariáveis. Por isto, os gráficos acima ajudam a discutir quanto substantivo é o impacto dos colegiados no volume das políticas.

Nesse sentido, os resultados para o PRONAF e ATER, expostos nas Figuras 15, 16, 17, 18 confirmam o substantivo impacto da adoção do Colegiado territorial. Mantendo a maior parte das covariáveis na média de cada ano, e incorporando seu erro na predição dos valores, a diferença entre municípios com colegiado e sem mantém-se robusta estatisticamente. No caso do PAA e do PNAE, este cenário não possui significância estatística. Tal resultado era esperado no que tange à segunda, porém esperava-se resultado distinto no que se refere ao PAA. Ainda assim, não parece que tal resultado prejudique a hipótese central deste capítulo.

3.6 Considerações qualitativas sobre os resultados.

Os resultados acima apresentados apontam para duas linhas gerais. Em primeiro lugar, a hipótese central desta tese é comprovada. Em segundo lugar, o efeito dos colegiados varia conforme as políticas e a variável dependente em questão. O objetivo desta seção é discutir tal variação.

A diferença nos resultados acima apresentados é decorrente de determinadas características das políticas federais, que permitiram maior impacto das inovações democráticas. O PAA, o PRONAF e as políticas de ATER são geridas diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto o PNAE possui sua gestão associada ao Fundo Nacional de Educação, porém, com participação importante das gestões locais das escolas e centros educacionais na definição da compra dos produtos oriundos da agricultura familiar. Portanto, o fluxo de informações para os Colegiados tende a ser maior nas políticas diretamente geridas pelo MDA, do que quando comparado ao PNAE. O gap de informação entre políticas federais e agentes locais tende a ser menor quando se trata de políticas geridas diretamente pelo MDA. Apesar do esforço dos colegiados territoriais em envolver agentes públicos locais, esse esforço é de difícil êxito, haja vista a pluralidade dos atores envolvidos e as dificuldades técnicas e políticas das condições de envolver ampla gama de atores. Esse elemento explica o pouco impacto dos colegiados no caso das políticas do PNAE.

A discussão sobre a importância do MDA aparece de forma frequente nas conversas que o pesquisador teve com agentes públicos e representantes dos movimentos sociais e agricultores familiares. O relato abaixo de um participante dos colegiados expõe claramente esta questão:

Então, eu acho que essa foi uma das deficiências [dos Territórios Rurais], porque a gente conseguiu um envolvimento grande do nosso povo, do rural, das lideranças,

mas a gente não conseguiu avançar para de fato envolver quem decide a política pública lá. Eu falo de outros ministérios, mas falo principalmente dos outros entes federados. O envolvimento de fato na orientação da política pública dos estados e dos municípios é baixíssima na minha avaliação, por isso que a gente até conseguiu ter resposta do ponto de vista da política agrícola, mas a gente não conseguiu ter uma resposta, ou pouca resposta, do ponto de vista da política geral.⁵⁷

Em sentido semelhante, segue o relato de um gestor do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

Por exemplo, a política de ATER que o MDA comanda, era uma decisão mais fácil, dizer: ‘Olha, naquela região eu vou apoiar com mais intensidade, eu vou apoiar tal cadeia produtiva, que foi uma decisão lá do território’. Agora uma outra política universal por demanda e que depende lá do gerente do banco em grande medida, como o crédito, é muito difícil de orientar e dizer, olhar, para aquela região vamos colocar mais crédito, para aquela região vamos colocar menos, vamos apostar isso e aquilo outro.⁵⁸

O trecho acima abre o debate à segunda diferença importante entre as políticas, no que se refere à universalização do PRONAF. Em 2005, esse programa atinge um total de 4089 municípios brasileiros, chegando, em 2014, ao total de 5458, dentre os 5570 existentes. O PAA e as políticas de ATER não possuem tal abrangência; por exemplo, em 2011, somente 2429 municípios acessaram recursos do PAA, enquanto 1320 acessaram assistência técnica via MDA.

Nesse sentido, o caráter universalista e mais institucionalizado do PRONAF fez com que o impacto dos colegiados fosse menor no que se refere à ampliação da capacidade de acesso dos agentes locais a essa linha de financiamento. Porém, conforme esperava, há uma diferença importante no que se refere à diferença de volume de recursos para municípios com colegiado e sem colegiado. Assim, é possível concluir, no que se refere ao PRONAF, que seu acesso independe dos colegiados, porém, a participação via inovações democráticas permite aos agricultores ampliarem o quanto dessa política eles conseguem acessar.

Em resumo, as políticas geridas diretamente pelo MDA, como o PRONAF, PAA e ATER, serão as que receberão maior impacto dos colegiados, visto que são elas o maior objeto de discussão no nível local. Esse fenômeno não se reflete no PRONAF, porque seu acesso no nível local é nacionalizado, assim, a simples adoção da política não varia consistentemente ao longo dos municípios.

⁵⁷ Entrevista Oito

⁵⁸ Entrevista Onze

3.7 Conclusão

Este capítulo se propôs a testar empiricamente, com base em técnicas quantitativas variadas, a efetividade do Colegiados Territoriais. A hipótese central avançada neste capítulo, e na tese como um todo, prevê que mais participação via novos canais participativos resulta em maior capacidade de acesso às políticas por parte de agentes locais. Considerando políticas de desenvolvimento rural como parte do leque de medidas distributivas do Estado brasileiro, e considerando como atores destes espaços participativos setores da sociedade atingidos por desigualdades históricas, argumentou-se teoricamente em defesa da capacidade dos colegiados territoriais em conectar participação, redistribuição e ampliação da qualidade da democracia brasileira.

O desenho de pesquisa proposto buscou responder a uma questão objetiva. Comparando municípios com colegiado e sem colegiado, há uma diferença na probabilidade de acesso e no volume de recursos recebidos por agricultores familiares? Para isso, foi gerado um conjunto de modelos estatísticos para quatro políticas federais de desenvolvimento rural, primeiramente, analisando o simples acesso da política em seu primeiro ano, e em seguida, o volume das políticas no decorrer dos anos.

O que estes resultados permitem concluir? Levam à conclusão de que há indícios empíricos suficientes para confirmação da hipótese levantada nesta tese. Há uma forte relação entre adoção dos Colegiados Territoriais e acesso a políticas federais no tema do desenvolvimento rural. Assim, como municípios com Colegiados Territoriais conseguem acessar maior volume de recursos em todas as políticas analisadas. É importante ressaltar que há variação a partir de cada política. O PRONAF não possui efeitos tão robustos no que se refere ao acesso, assumindo, porém, preponderância quanto ao impacto dos Colegiados no volume de recursos. O acesso ao PAA é fortemente impactado pela existência de colegiados, mas, no que se refere ao volume de recursos, o impacto é menor e mais sujeito a erros na estimação dos modelos. O PNAE é a política com menor impacto, em geral, pelo fato de que sua gestão é pouco associada ao MDA. Por fim, as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural são aquelas nas quais a participação via inovações democráticas tem impacto que ocorre com maior intensidade. Sobretudo, a importância do MDA será discutida com maior atenção no capítulo seguinte.

Assim, conclui-se esta análise corroborando a hipótese central desta tese. Considerando os efeitos macro da adoção dos colegiados territoriais nos municípios brasileiros, sua existência está relacionada a uma diferença na capacidade de cada município em acessar políticas federais de desenvolvimento rural. Assim, há indicativos de que a abertura de mais canais de participação no nível local tem proporcionado à sociedade maior acesso a políticas de caráter distributivo. Nesse sentido, novas formas de participação política e a abertura do Estado a uma cidadania mais ativa têm produzido resultados nas políticas públicas federais, permitindo ao Estado brasileiro ser mais responsivo às demandas da

sociedade. Mais ainda, inovações democráticas como os Colegiados Territoriais conectam participação e redistribuição, tornando assim a democracia brasileira mais igualitária.

No entanto, ainda há duas questões importantes a serem discutidas. Em primeiro lugar, tais achados permitem inferir sobre impactos causais dos colegiados? Técnicas econométricas, mesmo considerando o conjunto de controles e diferentes especificações usados neste capítulo, são geralmente questionadas sobre sua capacidade de propor inferência causal. Por essa razão, há nas Ciências Sociais um crescente do uso de técnicas experimentais ou quase-experimentais, capazes de permitir maior confiança na proposição de inferências causais. No capítulo seguinte, argumentar-se-á sobre a existência de uma descontinuidade geográfica na constituição dos colegiados territoriais, permitindo assertivas mais robustas em termos do impacto causal dos colegiados.

Em segundo lugar, ainda está em aberto a questão de como os colegiados produzem tais efeitos. Quais mecanismos e processos permitem a essas inovações democráticas impulsionar os agentes locais a acessarem mais e maior volume de recursos federais? No capítulo seguinte, usando um conjunto de entrevistas realizadas com gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário, militantes de organizações sociais e pequenos agricultores membros dos colegiados territoriais se buscará responder a este ponto.

4 EM BUSCA DA CAUSALIDADE. IDENTIFICANDO EFEITOS CAUSAIS DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS.

Em sua obra clássica sobre metodologia nas Ciências Sociais, King, Keohane e Verba (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) afirmam que a boa ciência social é aquela que busca propor inferências causais em seu constructo. A capacidade de conectar efeito e causa seria fundamental para realizar o que se chama de ciência na visão dos autores. Por mais criticada que essa obra tenha sido, principalmente por tentar enquadrar a diversidade metodológica das Ciências Sociais no uso de técnicas econométricas (BRADY; COLLIER, 2004), acredita-se que essa assertiva apresenta uma questão fundamental e ainda pertinente para esforços como os desta tese. A boa ciência social empírica se preocupa e discute a causalidade de seus constructos teóricos, achados e desenhos de pesquisa. Essa é a questão de que irá se ocupar este capítulo.

A questão colocada neste manuscrito possui evidente foco causal. Pretende-se demonstrar que a adoção de novas formas de participação no ciclo de políticas públicas foi responsável por gerar resultados em termos de acesso às políticas federais. O argumento aqui adotado propõe-se a comprovar uma relação de causalidade entre participação e acesso às políticas, resultando em uma melhor performance dos agentes locais em acesso às políticas distributivas no meio rural. No entanto, por mais que este seja o objetivo, é preciso reconhecer que, apesar de confirmar em termos gerais a hipótese da tese, o desenho de pesquisa, amplamente testado no capítulo anterior, ainda não permite que sejam realizadas assertivas causais sobre o objeto em análise. A utilização dos modelos econométricos acima apresentados, incluindo o uso de variáveis de controle, efeitos fixos e o uso de *matching* para isolar explicações alternativas e controlar por efeitos heterogêneos das unidades de análise, ainda não permite argumentar causalmente sobre os efeitos dos colegiados territórios.

Para responder a este desafio, há uma tendência crescente na Ciência Política, inspirada por estudos de avaliação de políticas, de utilização de desenhos de pesquisas recorrendo a ferramentas de métodos quase-experimentais (ANGRIST; PISCHKE, 2009; ANGRIST; PISCHKE, 2014; KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010; IMBENS; RUBIN, 2015). Como aponta Dunning (2008), na última década, mais do que triplicou o número de artigos publicados em língua inglesa, na área de Ciências Sociais, nos quais se alega usar algum tipo de experimento natural. É razoável esperar que tal processo atinja a Ciência Social brasileira, em particular a Ciência Política e sua tradição de pesquisas

empíricas ⁵⁹.

A perspectiva desta tese é explorar a descontinuidade geográfica presente na definição dos territórios, com vistas a propor um desenho de pesquisa quase-experimental para analisar o impacto causal dos colegiados. Argumentar-se-á ao longo deste capítulo de que, por mais que não tenha se dado de forma aleatória a definição por parte do governo federal sobre quais municípios constituiriam um território rural – e por consequência passariam a contar com o funcionamento de um colegiado participativo –, a extensão do território pode ser considerada um experimento natural. Buscarei demonstrar que a comparação entre municípios com colegiado e seus municípios vizinhos sem colegiado reproduz as condições de um experimento natural, em que o tratamento separa dois grupos de interesse em condições similares a uma intervenção randômica, conferindo maior capacidade causal do desenho de pesquisa desta tese.

Portanto, considerando a variável de interesse, as políticas federais, que são acessadas a partir dos agentes locais envolvidos na agricultura familiar, argumenta-se que ao tomar a borda geográfica dos territórios rurais em consideração, os indivíduos de cada município – agricultores familiares, extensionistas, ribeirinhos, entre outros – foram separados de forma arbitrária, reproduzindo a aplicação do tratamento – possuir colegiado participativo – como se tivesse ocorrido de forma randômica. Assim, a comparação entre estes dois grupos, permite realizar inferência mais robusta em termos de seus impactos causais.

Vale ressaltar a contribuição metodológica deste capítulo, a partir de dois aspectos, um mais abrangente, sobre a Ciência Política brasileira, e outro mais específico à área de estudos de inovações democráticas. Em primeiro lugar, trata-se de contribuir para o crescimento do uso de experimento naturais e para a discussão sobre inferência causal na Ciência Política brasileira. Em segundo lugar, como discutido no primeiro capítulo desta tese, a literatura de inovações democráticas ainda encontra dificuldade em comprovar a causalidade entre tais mecanismos e impacto no ciclo de políticas. Por isto, acredita-se que o uso de desenho de pesquisa quase-experimental proposto nesta tese, explorando a descontinuidade geográfica na definição dos territórios, seja também uma forte contribuição a este campo. Que seja de conhecimento do pesquisador, não há estudos empíricos nesta área aplicados ao caso brasileiro, que utilizem experimentos naturais com vistas a aper-

⁵⁹ É perceptível na Ciência Política brasileira o crescimento deste tema. Nos últimos anos, diversos programas de pós-graduação passaram a ofertar cursos regulares, seminários ou cursos específicos em métodos de pesquisa sobre o uso de experimentos naturais da Ciência Política. Por exemplo, em instituições como a Universidade de São Paulo, Universidade Federal de Minas Gerais e Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro, cursos nesta temática têm sido regularmente ofertados em suas áreas de Ciência Política. Acredita-se que em breve esta tendência deva começar a aparecer no conjunto de publicações da Ciência Política brasileira, em que, assim como na literatura de língua inglesa, tenderá a crescer o uso de experimentos naturais.

feição a comprovação causal sobre impactos de inovações democráticas⁶⁰. Nesse sentido, este capítulo metodológico oferece uma abordagem inédita neste campo de estudos.

O capítulo tomará o seguinte formato. Começará com uma breve apresentação do modelo de resultados potenciais de causalidade, suas propriedades básicas e quais os dilemas que devem ser discutidos na realização de inferências causais (HOLLAND, 1986; MORGAN; WINSHIP, 2007; RUBIN, 1974), concluindo a seção com discussão sobre a descontinuidade a ser explorada nas seções empíricas e como tal elemento pode garantir maior precisão nas hipóteses causais levantadas neste capítulo. A seguir, serão estimados modelos econométricos explorando tal descontinuidade geográfica, agregando maior capacidade de afirmar de forma causal os resultados encontrados no capítulo anterior. Por fim, será discutido como os colegiados permitiram aos agentes locais maior acesso às políticas federais. Quais mecanismos e processos permitiram a estas inovações democráticas impulsionar os agentes locais a acessarem mais e maior volume de recursos federais? Usando um conjunto de entrevistas realizadas com gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário, militantes de organizações sociais e membros dos colegiados territoriais, busca-se responder tal questão na seção final deste capítulo.

4.1 Explicando o modelo de resultados potenciais e o conceito de causalidade

Suponha-se que a variável P represente uma população hipotética, com indivíduos p , onde Y representa a variável explicativa de seu interesse. Suponha-se também a variável X , onde $X = 1, 0$, em que a primeira representa a aplicação do tratamento t , enquanto a segunda representa a aplicação de determinado controle. Assim, podemos definir $Y_1(p)$ como sendo o valor de Y quando o indivíduo p ao receber o tratamento, e $Y_0(p)$, como sendo o valor deste mesmo indivíduo p ao receber o controle. Nesse sentido, a derivação do efeito causal de t é dada pela seguinte fórmula:

$$\mu = Y_1(p) - Y_0(p)$$

O efeito causal é, portanto, a diferença em Y entre receber determinado tratamento ou receber o controle, mantendo-se constante o indivíduo e o tempo da intervenção do tratamento. O problema fundamental da inferência causal reside justamente na impossi-

⁶⁰ Em Touchton e Wampler(2013), os autores recorrem ao uso de *matching* para análise do impacto do orçamento participativo. Apesar das vantagens no uso de *matching*, acredita-se aqui que esta técnica permite apenas o pré-processamento dos dados, não se tratando, portanto, de um experimento natural, conforme discutido no capítulo anterior. Olken (2010) é o único artigo acadêmico levantado até a escrita desta tese no qual técnicas experimentais são usadas para análise da efetividade política das inovações democráticas.

bilidade de se manter constante o indivíduo e o tempo da aplicação do tratamento. Em outras palavras, um mesmo indivíduo p não consegue receber ao mesmo tempo ambos o tratamento (t) e o controle (c).

A solução estatística proposta ao problema fundamental da inferência é utilizar os efeitos médios da intervenção X . De outra forma, comparar a média dos valores de Y quando um grupo recebe o tratamento t e outro grupo recebe o controle c . Assim, temos o que a literatura define como *efeito causal médio*, calculado a partir da seguinte expressão matemática, na qual $E(Y_1)$ e $E(Y_0)$ representam o valor esperado de Y dado o recebimento do tratamento ou do controle.

$$\mu^* = E(Y_1) - E(Y_0)$$

Qual o problema remanescente da solução estatística acima? Fundamentalmente, ao usar dados observacionais para a estimação causal, o pesquisador observa somente uma parte dos resultados potenciais, incorporando certo viés em sua estimativa de μ^* . Por exemplo, considere p^* como sendo o grupo de indivíduos que recebeu o tratamento, Y_1 . Para este grupo, observamos somente seus resultados em Y_1 quando o tratamento ocorreu $Y_1|X = 1$, não observando os resultados potenciais no caso em que eles tivessem recebido o controle $Y_1|X = 0$. Tal fato, esconde a possibilidade de que características outras dos indivíduos estejam alterando positivamente ou negativamente a probabilidade de u receber o tratamento; tais características podem resultar em estimadores enviesados para o efeito causal médio. A fórmula matemática do efeito causal médio, portanto, deve incorporar tal viés, assumindo assim a seguinte notação:

$$\mu^* = E(Y_1) - E(Y_0)$$

$$\mu^* = E(Y_1|X = 1) - E(Y_0|X = 0)$$

$$\mu^* = E(Y_1|X = 1) - E(Y_1|X = 0) + E(Y_0|X = 1) - E(Y_0|X = 0)$$

Portanto, o principal desafio do desenho de pesquisa em termos de causalidade é reduzir o viés na estimação dos efeitos de X . Em outras palavras, usar estratégia de identificação capaz de isolar os efeitos causais de sua variável independente de interesse. A manipulação de forma aleatória do tratamento é a principal condição para alcançar este objetivo, visto que torna a aplicação do tratamento independentemente dos resultados potenciais de Y e de outras covariáveis dos indivíduos p^* .

Em termos matemáticos, a atribuição randômica de X permite assumir que $E(Y_0|X = 1)$ e $E(Y_0|X = 0)$ são equivalentes, significando que os que não receberam o tratamento possuem seus resultados potenciais iguais no caso de tal grupo tivesse recebido o trata-

mento. Por isto, é possível utilizar a fórmula apresentada para efeitos causais médios como consequência da aleatorização. Em outras palavras, com aleatorização perfeita, o viés da estimativa tende a zero, e o pesquisador estima quantidade de interesse equivalente a $E(Y_1|X = 1) - E(Y_1|X = 0)$, ou efeito sobre observações que receberam o tratamento, porém utilizando $E(Y_0)$ ⁶¹. Por conta desta propriedade, experimentos com manipulação aleatória do tratamento são a técnica de ouro para a realização de inferências causais. Abaixo segue uma simples demonstração matemática desta propriedade:

$$\mu^* = E(Y|X = 1) - E(Y|X = 0)$$

$$\mu^* = E(Y_1|X = 1) - E(Y_0|X = 0)$$

$$\mu^* = E(Y_1|X = 1) - E(Y_0|X = 1)$$

$$\mu^* = E(Y_1 - Y_0|X = 1)$$

$$\mu^* = E(Y_1 - Y_0)$$

Pensando em termos da pergunta de pesquisa proposta nesta tese, um desenho puramente experimental significaria a criação de Colegiados Territoriais nos municípios brasileiros seguindo métodos aleatórios. Se tal procedimento fosse adotado, a diferença em termos de performance local entre municípios com tais experimentos participativos e sem as inovações democráticas poderia ser interpretada como o impacto causal da participação via Colegiados Territoriais. No entanto, tal procedimento não foi adotado no desenho desta política, fato corriqueiro em fenômenos sociais que são objeto de estudo da Ciência Política, sendo por isso de difícil êxito a comprovação causal neste campo.

Assim, o analista se encontra diante de um dilema. O uso de experimentos com manipulação aleatória é empiricamente impraticável. Por outro lado, ao buscar analisar efeitos causais, a mera utilização de dados observacionais, como realizada nos dois grupos de modelos discutidos anteriormente, possui limitações estatística e teóricas, centralmente porque não é possível em fenômenos sociais complexos isolar completamente determinados vieses nas observações. Em tempos recentes, a principal resposta a esse dilema tem sido o crescimento do uso de métodos experimentais, em particular o uso do que se conceituou

⁶¹ A aleatoriedade na manipulação não isenta experimentos reais de possuírem problemas em suas estimativas. Outros dois pressupostos importantes neste desenho de pesquisa são a não interferência (SUTVA) do tratamento e non-compliance dos indivíduos

como quase-experimentos ou experimentos naturais ⁶². O conceito central neste desenho de pesquisa é argumentar que um processo aleatório não controlado pelo pesquisador dividiu determinada população em dois grupos iguais, em variáveis observáveis e não observáveis, porém, com um grupo recebendo a referida intervenção e outro recebendo um controle. A seção seguinte detalhará este tipo de desenho de pesquisa.

4.2 Experimentos naturais. Comparando municípios na borda dos Colegiados Territoriais

De acordo com Dunning (2012), experimentos naturais podem ser definidos a partir da comparação com as duas outras clássicas categorias de desenho de pesquisa: experimentos verdadeiros ou uso de dados observacionais via métodos estatísticos. Experimentos naturais compartilham com experimentos verdadeiros o fato de existirem dois grupos distintos de observações – um grupo de controle e um grupo de tratamento. A definição de qual observação irá para cada grupo ou qual unidade receberá o tratamento ocorre de forma randômica, no caso dos experimentos naturais, ou como se fosse via randomização. Porém, a principal diferença de experimentos naturais e verdadeiros reside no fato de que o primeiro é em sua origem um dado observacional, visto que a aplicação do tratamento não ocorreu a partir da manipulação do pesquisador. Uma decisão externa ao desenho de pesquisa dividiu os grupos de forma randômica, ou como se fosse randômica, criando condições similares a um experimento verdadeiro, permitindo ao pesquisador explorá-lo.

Há exemplos diversos de tais intervenções em dinâmicas sociais que foram posteriormente exploradas por análises acadêmicas. O caso clássico é o estudo sobre a descoberta da causa da cólera na Inglaterra com base na definição arbitrária sobre a área de cobertura de cada companhia de água (FREEDMAN, 2010). Na Ciência Política contemporânea, experimentos naturais têm aparecido em estudos eleitorais usando eleições acirradas (Dal Bó; Dal Bó; SNYDER, 2009; EGGERS et al., 2015; LEE, 2008; BROOCKMAN, 2009), redefinição de zonas eleitorais e regras eleitorais (ANSOLABEHERE; SNYDER; STEWART, 2000; SEKHON; TITIUNI, 2012) ou explorando diferenças e descontinuidades geográficas (KEELE; TITIUNIK, 2016; MIGUEL; SATYANATH; SERGENTI, 2004;

⁶² Outra razão importante ao crescimento do uso de experimentos naturais reside na sua limitação em termos de validade externa dos experimentos com manipulação aleatória. Visto que tais experimentos em geral se limitam à uma população muito reduzida – como, por exemplo, no clássico estudo sobre impacto do uso de ligação em comparecimento eleitoral realizado em uma única cidade dos Estados Unidos (GERBER; GREEN, 2012) –, o uso de experimentos naturais permite aos pesquisadores um equilíbrio interessante entre abrangência (validade externa) e maior poder de propor achados causais (validade interna).

POSNER, 2004). ⁶³.

A Ciência Política brasileira, e aquela feita sobre o caso brasileiro, também presencia o crescimento do uso de experimentos naturais em suas investigações. Por exemplo, na análise do impacto do uso de urnas eletrônicas nas eleições brasileiras (FUJIWARA, 2010; HIDALGO, 2010), uso de auditoria por parte do governo e seu impacto na redução da corrupção (FERRAZ; FINAN, 2008; HIDALGO; LESSING, 2016) e, seguindo a literatura internacional, usando eleições do Executivo local com estreita margem de vitória como exemplo de experimento natural (AVELINO; BIDERMAN; BARONE, 2012; BRAMBOR; CENEVIVA, 2012; KLAŠNJA; TITIUNIK, 2017; NOVAES, 2017; BROLLO; TROIANO, 2016). O objetivo aqui é somar esta tese a este conjunto de estudos, porém, com foco no impacto causal da adoção de inovações democráticas.

Conforme detalhado no segundo capítulo, a criação dos territórios rurais e dos colegiados ocorria a partir do seguinte processo. Começava a partir de uma articulação local dos municípios, sociedade civil e Ministério do Desenvolvimento Agrário, passava pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Agrário, para ter sua criação aprovada em sessão plenária do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF). A partir de então, os colegiados começavam a ter sua dinâmica de participativa efetividade.

Esse processo seguia um conjunto de regras estabelecidas no próprio Condraf em parceria com a SDT, dentre as quais, estão as características dos municípios a ser incorporados nos territórios. Do ponto de vista objetivo, existiam somente dois critérios utilizados para a constituição de um território rural: a) municípios deviam possuir até 50 mil habitantes; e b) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km². Os outros critérios envolviam a existência de público-alvo do MDA, a previsão de organização e integração social dos municípios, e a existência de outras instituições participativas, por exemplo, os Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Após a criação do Programa Territórios da Cidadania, e sua quase fusão com Territórios Rurais, esses critérios ficaram ainda mais difusos, visto que foram incorporadas outras prioridades em suas definições – por exemplo, o nível de IDH, número de pessoas abaixo da linha de pobreza, entre outros indicadores sociais. Além disso, a partir do PTC, diversos territórios existentes foram modificados, seja incorporando mais municípios, seja subdividindo-os em territórios menores, seja excluindo municípios de um território para incluir em outro território (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005; BONNAL; MALUF, 2009; CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; DELGADO; LEITE, 2011).

Esse conjunto de regras elaborados pelo Condraf para a definição dos municípios

⁶³ Para uma discussão aprofundada sobre diferentes usos de experimentos naturais na Ciência Política de língua inglesa, conferir o conjunto da obra de Thad Dunning (DUNNING, 2012)

Tabela 5 - Número de municípios fora da regra da criação do Território Rural

	População		Densidade Populacional	
	> 50.000	< 50.000	> 80 Habitantes/km ²	< 80 habitantes/km ²
Municípios Com Colegiado	279	3294	419	3154
Municípios Sem Colegiado	368	1617	545	1440

Fonte: Autor, 2018

que iriam compor os territórios sempre foi demasiado abstrato, tornando a extensão dos territórios uma definição arbitrária. Após a criação do Programa Territórios da Cidadania, essa característica se aprofunda, visto que novos elementos entram na prioridade do Governo Federal em homologar os Territórios e reconhecer a instância participativa local. Uma simples análise estatística demonstra a fragilidade desses dados. Considerando somente os dados de 2014 para população, a Tabela 5, a seguir, apresenta o número de municípios em que o critério de população e densidade populacional não são cumpridos. Em negrito, encontram-se os casos em que municípios não cumprem a previsão determinada pelo CONDRAF.

Portanto, a tabela 5 apresenta de forma simples a existência de diversos casos em que os únicos dois critérios objetivos para a definição dos territórios, população e densidade populacional, não são cumpridos. Estes dados confirmam a intuição inicial sobre certa aleatoriedade na criação dos colegiados. No entanto, conforme apresentado no capítulo dois, há certo padrão socioeconômico nos municípios com colegiado; sendo eles, em geral mais pobres, mais desiguais e com maior população rural. Há, portanto, duas peças soltas neste quebra-cabeça. Por um lado, ausência de regras claras na definição dos Territórios, e por outro, certo padrão dos contornos socioeconômicos desses municípios. A pergunta que deve ser respondida é em qual sentido esta aleatoriedade pode ter gerado um experimento natural que pode ser explorado nesta análise.

Argumenta-se aqui em defesa da existência de descontinuidade geográfica na definição da extensão dos territórios rurais, e conseqüentemente, na criação dos colegiados territoriais no nível municipal. Essa descontinuidade ocorria basicamente nas bordas geográficas de cada território e na definição sobre sua extensão. Diante disso, a extensão de cada território rural ocorria de forma arbitrária pelo Governo Federal e CONDRAF. Havia um núcleo de municípios que constituíam os territórios, porém, a extensão de cada um destes territórios se dava de forma aleatória, ou seja, até onde deveria ir o território rural era uma questão decidida sem critérios objetivos.

Assim, a comparação entre municípios incluídos no território e aqueles que compõem a borda geográfica de cada território - sem possuírem os referidos mecanismos

participativos – reproduz a ideia de um experimento natural, em que a intervenção correu as-if random, separando dois grupos iguais em seus fatores observáveis e não observáveis, constituindo naturalmente um grupo de tratamento e um grupo de controle.

Conforme defendido por Dunning (2012), a identificação de experimentos naturais, ou descontinuidades que resultem neste tipo de desenho de pesquisa, é uma atividade centralmente qualitativa. É necessário conhecer o caso, suas características e seu processo histórico para poder identificar onde houve certa aleatoriedade que permita o uso deste desenho de pesquisa. Nesta tese, a identificação da descontinuidade é fruto da pesquisa qualitativa com gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e representantes do CONDRAF. Ao longo das entrevistas realizadas para esta tese, tornou-se recorrente a menção sobre a ausência de critérios na definição dos territórios e, principalmente, sobre o uso de variáveis externas, em algum sentido aleatórias para definir o alcance destas inovações. Desta investigação qualitativa, pode-se depreender a possibilidade de explorar a descontinuidade geográfica aqui apresentada.

Em entrevista com gestores da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, há diversos relatos de opções políticas por incluir ou excluir determinado município de um território. Por exemplo, em uma das entrevistas, o pesquisador recebeu o seguinte relato:

Há também alguns aspectos políticos [na definição dos territórios], quando eu digo que Territórios da Cidadania, que já é um processo mais avançado, do segundo mandato do presidente Lula, o estímulo à constituição de alguns territórios, usando critérios políticos, que buscaram conjugar expectativas e objetivos do governo federal com a possibilidade de participação da sociedade civil no meio dos colegiados ⁶⁴

Em um segundo relato, um membro da Rede Nacional de Colegiados na Bahia relata como a constituição desses espaços não possui critérios claros, na medida em que sua constituição era fruto de articulação social prévia e certos índices definidos pelo MDA:

O processo do território começava identificando a pré-existência de uma ação articuladora que envolvia uma ação colaborativa de municípios e sociedade civil, aonde tinha uma identidade. Na Bahia, você fala em Sisal, era uma área que existia, ainda que não tivesse o território do Sisal, coisa que a gente só vai ver a partir da SDT, mas você vê, tinha a região do Sisal, a região da Chapada, essas regiões eram regiões bem conhecidas, o pessoal da luta do São Francisco, o Velho Chico, a área lá do Feijão era uma região que já se destacava de outras regiões, há regiões que já tinham um pertencimento muito grande. Com base nisto, juntavam alguns critérios definidos pelo CONDRAF e MDA, que diga-se de passagem nunca foram muito claros, o número de cidades de cada território sempre bagunça um pouco a definição. Às vezes, era discutido o IDH, IDH mais baixo, número de agricultores familiares, então esses índices, quando você vai para IDH principalmente, você cria uma miscelânea nos territórios de quem você vai incorporar ⁶⁵

⁶⁴ Entrevista Doze

⁶⁵ Entrevista Sete

Em resumo, a extensão geográfica dos territórios não era dada a partir de uma definição bem estabelecida via Ministério ou Condraf. Mais importante, as definições existentes eram difusas e não cumpridas em sua integralidade. Assim, o número de municípios a ser incorporado em cada um dos territórios variava de ano para ano, respondendo a motivações de caráter aleatório, seja da dinâmica política nacional, seja da confluência entre Estado e sociedade na dinâmica local. Por esse motivo, a comparação entre acesso à política e efetividade dos colegiados, explorando as bordas geográficas de cada território, reproduz a ideia de um experimento natural, conferindo assim maior capacidade causal para as assertivas desta tese.

4.3 Dados e métodos.

Esta seção de caráter mais metodológico possui dois objetivos centrais. Em relação ao primeiro, busca-se apresentar o processo de manipulação dos dados para explorar a descontinuidade geográfica, apresentando o retrato final dos casos e balanceamento das covariáveis entre os grupos de controle – municípios vizinhos sem território – e tratamento – municípios com território. A seguir, são sintetizados os modelos estatísticos a ser utilizados na seção seguinte.

Em resumo, o processo de manipulação dos dados consistiu em gerar um novo banco de dados em painel com base nos dados utilizados no capítulo terceiro, para período de 2005-2013, porém limitando somente aos grupos de tratamento e de controle. A partir disso, verifiquei o balanceamento das covariáveis nos dois grupos, e gerei um conjunto de modelos com vistas a explorar a diferença entre os dois grupos.

O primeiro passo foi gerar uma matriz de vizinhança dos municípios brasileiros, com base na malha municipal do IBGE e utilizando o pacote `spdep` via R (BIVAND; PIRAS, 2015). A partir disso, foram selecionados somente os casos dos municípios do grupo de tratamento, portanto, com colegiado territorial, verificando quais de seus municípios vizinhos não possuíam colegiado. Feita esta manipulação para cada um dos anos dos dados de painel, os dados foram reunificados os dados, terminando com um novo banco de dados, no qual constavam somente os municípios vizinhos – separados, no entanto, entre os que possuem ou não colegiado ⁶⁶. A Tabela 6 sintetiza os resultados finais em número de municípios em cada grupo.

De acordo com a Tabela 6, percebe-se que o experimento proposto reduz substancialmente o número de municípios sem a presença de colegiado territorial no cômputo geral dos dados. Além disso, é importante notar que o número de vizinhos sem território não se

⁶⁶ O código utilizado para esta manipulação está disponível mediante solicitação ao Autor.

Tabela 6 - Número de municípios nos grupos de tratamento e controle por ano

Ano	Municípios Com Colegiado	Municípios Vizinhos Sem Colegiado	Municípios Sem Colegiado
2005	1777	947	3782
2006	1985	991	3574
2007	2111	999	3448
2008	2280	993	3293
2009	2497	934	3062
2010	2497	934	3062
2011	2508	925	3051
2012	2508	925	3051
2013	3574	652	1985

Fonte: Autor, 2018

amplia substancialmente com o avanço dos anos. Isso ocorre em decorrência da expansão do PRONAT e PTC, levando assim ao fato de que vários territórios rurais passam a se tornar vizinhos de outros territórios.

As expectativas teóricas na construção de experimentos naturais, portanto, são duas. De um lado, tornar mais balanceados os valores observados de determinadas covariáveis, e do outro, assumir como pressuposto que tais municípios são similares também em fatores não observados. No caso desta tese, busca-se tal processo reduzindo-se o universo de comparação dos casos. Porém, conforme indicado pela maior parte da literatura, a análise do primeiro elemento, o balanceamento das covariáveis nos grupos de controle e tratamento do experimento natural, é uma medida central para aferir a plausibilidade dessa intervenção. Quanto mais semelhantes forem os grupos, maior a convicção de que a aplicação do tratamento ocorreu como se fosse via processo aleatório. A Tabela 7 apresenta estes resultados utilizando valores médios de covariáveis socioeconômicas no nível municipal para o período de 2005 a 2013.

Conforme esperado, a maior parte das variáveis possui valores médios mais balanceados quando se restringe a comparação aos vizinhos sem a existência de colegiado territorial. No caso da densidade população, população rural, IDH municipal e produção agrícola, o experimento produz valores médios mais similares. No caso do PIB municipal e População Municipal, esta tendência não se repete, visto que a comparação considerando todos os municípios sem colegiado exibe valores médios mais próximos.

No entanto, a principal vantagem deste método é controlar por variáveis não observadas. Nesse caso, há um conjunto de outros fatores não identificados nestes indicadores,

Tabela 7 - Tabela de balanceamento dos municípios na borda geográfica

Covariáveis em Valores Médios	Municípios Com Colegiado	Municípios Vizinhos Sem Colegiado	Municípios Sem Colegiado
Densidade Populacional Média (Hab/km ²)	87.25	38.07	160.89
População Municipal	53.260	21.429	43.287
População Rural (%)	0.38	0.43	0.31
IDH Municipal	0.64	0.634	0.68
PIB Municipal	1.110,041	309.980, 5	887.204,2
Produção Agrícola (Log)	8.09	7.99	8.17

Fonte: Autor, 2018

que pode estar afetando a capacidade dos agentes locais em acessar políticas federais; por exemplo, indicadores de desenvolvimento não capturados somente via IDH, a organização da sociedade civil, a presença de agricultores familiares e outros grupos-alvo das políticas ou a presença de outras políticas sociais não introduzidas nos modelos. Além disto, pelo fato de se ter utilizado *matching* em uma série de modelos do capítulo anterior, acredita-se ter utilizado recursos suficientes para balancear o banco de dados com base nestas variáveis observáveis. Assim, preocupam menos ao pesquisador as diferenças encontradas no caso do PIB municipal e população, quando comparadas com os ganhos teóricos trazidos pelo uso deste desenho de pesquisa que usa fundamentos experimentais.

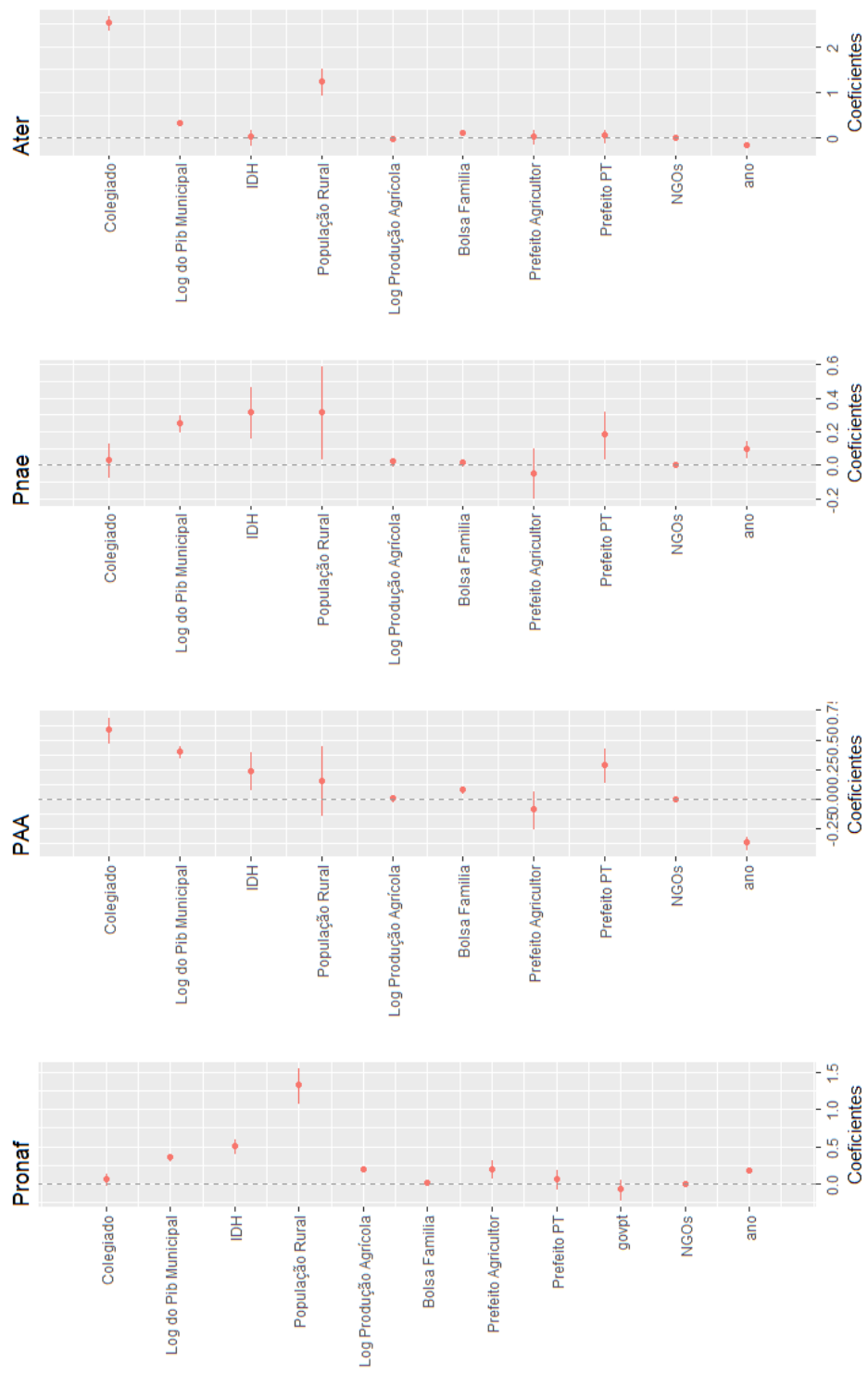
Por fim, na seção seguinte, pretende-se estimar dois grupos de modelos para explorar a descontinuidade geográfica dos territórios, ambos reproduzindo parte da modelagem realizada no capítulo anterior. Utilizando como variável dependente a adoção das políticas, serão estimados modelos logísticos, utilizando efeitos fixos nos estados e nos anos. Utilizando o volume de recursos, busca-se estimar modelos de mínimos quadrados, também recorrendo ao uso de efeito fixo nos estados e nos anos. No quesito tempo, pretende-se cobrir todos os anos dos quais o pesquisador dispõe informação sobre as políticas, ou seja, 2005 a 2013, para o PRONAF, e 2011 a 2013 para PAA, PNAE e ATER ⁶⁷. O uso de efeitos fixos nos Estados torna ainda mais rigoroso o método proposto, visto que com esta técnica se isola a comparação dos grupos de controle e tratamento ao estado de pertencimento de cada município. Além disto, mantêm-se as mesmas covariáveis utilizadas no terceiro capítulo, buscando controlar por hipóteses concorrentes.

⁶⁷ Visto que no capítulo três foram estimados os modelos logísticos levando somente o primeiro ano em consideração, o autor acredita não precisar mais utilizar essa limitação teórica sobre o impacto no primeiro ano para poder explorar a descontinuidade geográfica dos territórios.

4.4 Resultados

Considerando as bordas dos territórios, qual a diferença entre municípios com colegiado territorial e sem colegiado territorial em termos de acesso e volume de política? As Figuras 19 e 20 apresentam os coeficientes dos modelos estimados para responder a esta questão, com a primeira apresentando os modelos para medir o acesso às políticas e a segunda com a finalidade de verificar o volume das políticas. Assim como no capítulo anterior, opta-se aqui por apresentar os coeficientes em forma de gráfico, com intervalos de confiança de 95%. A Tabela 8 apresenta os coeficientes de interesse dos oito modelos estimados, configurando-se o primeiro grupo de modelos em termos de razão de chance e o segundo, pelo efeito marginal da presença de colegiado.

Gráfico 19 - Efeito Causal dos Colegiados na Adoção das Políticas de Desenvolvimento Rural



Legenda: Elaborado pelo Autor.
Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Gráfico 20 - Efeito Causal dos Colegiados no Volume de Recursos Acessado nas Políticas de Desenvolvimento Rural



Legenda: Elaborado pelo Autor.

Fonte: Dados originais coletados pelo Autor, 2018

Tabela 8 - Resultados dos Modelos de efeito causal

Variável Dependente	Razão de Chance	Efeito Marginal
PRONAF	1.07*	201.11*
PAA	1.79*	49.5*
PNAE	1.03	0.75
ATER	12.5*	57.9*

Legenda: Os coeficientes são referentes à variável Colegiado. No caso do efeito marginal do Pronaf, PAA e Pnae, os coeficientes estão em unidades de mil reais, e no caso de ATER significando o número de beneficiários. Os asteriscos indicam significância estatística em 99%.

Fonte: Autor, 2018

No que se refere à significância estatística, os modelos que medem o impacto no acesso ao PNAE não ultrapassam o intervalo de significância estatística de 99%, não permitindo rejeitar a possibilidade de a hipótese nula de não efeito dos colegiados ser verdadeira. No caso dos modelos para acesso à política, este resultado é distinto do encontrado no capítulo anterior. Em resumo, este achado reforça a intuição apresentada anteriormente de que os Colegiados não alteraram substancialmente o acesso de agentes locais a políticas desenvolvidas no bojo do PNAE. Uma segunda diferença importante com as estimativas anteriores está no modelo de acesso ao PRONAF. Ao utilizar a descontinuidade geográfica, o impacto do colegiados, de aproximadamente 8% de incremento na probabilidade de acesso, assume significância estatística a 99%, permitindo rejeitar a hipótese nula de que os colegiados não alteram a possibilidade de acesso ao PRONAF. Este resultado difere dos modelos anteriores, no caso do PRONAF, mostrando que, ao controlar por fatores não observáveis, consegue-se identificar de forma mais precisa o impacto dos colegiados.

Quando se trata das variáveis de controle, alguns resultados merecem maior discussão. Os coeficientes para porcentagem da população rural e produto interno bruto municipal são positivos e estatisticamente significativos na maior parte dos modelos. Assim, conforme esperado, quanto maior a população rural, maior o acesso a políticas de desenvolvimento rural. No entanto, municípios com menor orçamento possuem mais dificuldade em acessar tais políticas. Este segundo resultado é corroborado quando se leva em consideração o coeficiente do IDH, que na maior parte dos modelos é positivamente correlacionado com acesso e volume de políticas. Assim, apesar de serem políticas de caráter distributivo, tais políticas de desenvolvimento agrário ainda encontram barreiras para alcançar municípios mais pobres e mais desiguais.

Por fim, no que se refere às variáveis políticas usadas como controle, a filiação

do prefeito ao PT aparece com valor positivo também em todos os modelos, assumindo significância estatística em parte destes. Este resultado diverge do encontrado no capítulo anterior, indicando que ao se aprimorarem os modelos na utilização de uma estratégia de identificação causal mais rigorosa, a filiação partidária do prefeito ao PT assume relevância empírica. Mais importante, este resultado converge com investigações anteriores da literatura especializada na área de inovações democráticas (AVRITZER, 2009; TOUCHTON; WAMPLER, 2013; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017b).

Além disto, as investigações qualitativas desta tese sinalizavam para este efeito. Na maior parte das entrevistas realizadas, gestores do MDA e membros dos colegiados indicaram a importância de ter o suporte de um prefeito comprometido com o tema da participação, em sua maioria filiados ao PT ou a outros partidos de esquerda, para garantir maior efetividade dos colegiados.

Assim como nos modelos anteriores, a ocupação do prefeito, a cobertura do Bolsa Família e o número de organizações sociais não possuem impacto uniforme de acordo com as diferentes especificações, variando para cada política e diante dos dois diferentes modelos. Mais interessante neste caso, é a comprovação da ausência de impacto da densidade da sociedade civil, visto ser este um ponto recorrente na literatura em inovações democráticas de caráter mais qualitativo.

À guisa de conclusão, os resultados encontrados neste capítulo, desta vez recorrendo ao uso de um método de identificação causal no qual se explora a descontinuidade geográfica da borda dos territórios rurais, seguem tendência semelhante aos destacados no capítulo anterior. A presença de colegiado participativo no município amplia a capacidade de agentes locais acessarem políticas federais de desenvolvimento rural, assim como incrementam o montante de recursos destinados a esses atores. Resta agora responder, de forma mais qualitativa, como tal processo se desenvolve. Em outras palavras, por quais mecanismos mais participação gera mais capacidade de ação e mais políticas no nível local. Este é o objetivo da próxima seção deste capítulo.

4.5 Discutindo mecanismos e processos do impacto causal dos Colegiados Territoriais

Como a participação via colegiado permitiu aos agentes locais ampliarem seu acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural? Responder a esta questão é o objetivo da seção final desta tese. Para isto, recorre-se ao conjunto de entrevistas realizadas com gestores federais, estaduais e representantes da sociedade civil que participaram da dinâmica dos colegiados territoriais.

De início, vale ressaltar, que o foco central desta tese se situava na análise macro dos impactos dos colegiados. Considerando o argumento teórico de que a participação

pode ampliar a qualidade das democracias, a preocupação central do pesquisador era de demonstrar como os colegiados territoriais foram efetivos no nível macro ao permitir maior capacidade de acesso às políticas federais. Nesse sentido, esta seção mais qualitativa não se deterá em um estudo de caso específico de determinado número de colegiados. Ao contrário, o objetivo aqui se concentra mais em apresentar percepções gerais colhidas nas entrevistas com gestores e com membros da sociedade de civil sobre como os colegiados territoriais contribuíam para o funcionamento e acesso às políticas. Além disto, a literatura sobre participação política no meio rural, sobretudo, aquela mais focada no caso dos territórios, seja no bojo do programa PRONAT seja no do Programa Território da Cidadania, é repleta de estudos de caso sobre experiências específicas de funcionamento, efetividade, implementação, contexto local e histórico de cada território (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; DELGADO; LEITE, 2011; FAVARETO; COELHO, 2008; FAVARETO, 2010; FRANÇA, 2009; FREITAS; DIAS; FREITAS, 2013; GOMES; CONTERATO, 2015; LIMA, 2012; MARTINS; VIEIRA, 2014).⁶⁸

Apesar de esses estudos fornecerem material essencial para a compreensão das políticas de territorialização, os estudos de caso possuem a limitação de focar em determinados aspectos de um contexto específico, perdendo a capacidade de análise macro da efetividade das inovações democráticas. Nesse sentido, o esforço aqui será mais concentrado em compreender mecanismos e processos gerais da adoção dos colegiados, do que na discussão específica da formação e funcionamento de cada território.

A oferta de qualquer tipo de serviço consiste em duas faces: a capacidade da oferta por parte do provedor do serviço e demanda do cliente. Quando se trata de políticas públicas, tais faces não são distintas – há de um lado o Estado, em suas diferentes esferas, ofertando determinado serviço, e de outro, o cidadão recebendo, demandando ou indo em busca do recebimento de tal provisão pública. Argumenta-se nesta seção que a ampliação da participação política reúne condições de aperfeiçoar ambos os lados da provisão de serviços públicos, tornando a oferta mais qualificada e ampliando a capacidade de demanda dos cidadãos.

No caso específico do objeto de estudo desta tese, o funcionamento dos colegiados territoriais permitia ao Estado ampliar sua capacidade e qualidade de oferta de políticas de desenvolvimento rural. Tal processo ocorreu a partir de três mecanismos básicos. A partir da participação, o Ministério do Desenvolvimento Agrário conseguia: a) estabele-

⁶⁸ Acima, foi apresentada lista de publicações acadêmicas com estudos de caso sobre os territórios rurais. Essa lista não é exaustiva, e mais bibliografia pode ser encontrado diretamente no endereço disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com informações sobre os territórios, em www.sit.mda.gov.br, acessado em 11 de agosto de 2017. Além disso, no referido endereço é possível também acessar os Relatórios Analíticos, produzidos pelos assessores territoriais, planos territoriais e cadernos territoriais da maior parte dos 240 territórios rurais.

cer um canal imediato de diálogo com os agentes locais alvo de suas políticas; b) a partir deste diálogo, o MDA podia ajustar políticas sobre seu controle, por exemplo, chamadas públicas, oferta de crédito e editais de comercialização aos contextos específicos de cada localidade que se evidenciavam a partir da participação; e c) a partir do diálogo direto com a sociedade, o MDA conseguia quebrar a resistência local à oferta de políticas redistributivas, evitando a existência de interlocutores na oferta de suas políticas.

Por outro lado, a capacidade dos agentes locais em demandar e acessar as políticas federais se altera a partir da abertura de novos canais de participação política. A adoção dos colegiados territoriais para desenvolvimento rural serviu como mecanismo de incorporação e empoderamento na dinâmica política de um conjunto diverso de atores sociais e de suas agendas. São pequenos agricultores, assentados, sem-terra, quilombolas, pescadores, redes de mulheres da agricultura, entre outros. O histórico de desigualdade da sociedade brasileira, em especial quando se trata da sua realidade rural, limitou a capacidade desses atores em ver suas demandas convertidas em políticas distributivas e em maior igualdade social.

A criação dos colegiados territoriais resultou na inclusão de atores da sociedade civil na gestão das políticas em nível local, incrementando a sua capacidade de pressionar pela execução de políticas de desenvolvimento rural em seu município. Os mecanismos envolvidos nesse processo são centralmente três: a) maior acesso às informações, superando gaps informacionais; b) maior capacidade de articulação social e accountability sobre a dinâmica política local; c) maior capacidade e conhecimento técnico sobre o ciclo de políticas. Esse processo se materializava a partir da própria dinâmica de funcionamento dos colegiados, que envolvia reuniões permanentes com presença de gestores municipais, estaduais e federais, oficinas para elaboração dos planos de desenvolvimento territorial, etapas preparatórias para as conferências nacionais de desenvolvimento rural e de assistência técnica, e diálogo permanentes com assessores territoriais e consultores disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, para contribuir com o funcionamento dos colegiados (SILVA; ROCHA, 2015).

Vale ainda ressaltar que as políticas federais de desenvolvimento rural testadas ao longo dos capítulos empíricos desta tese – como o acesso a crédito via PRONAF, capacidade de comercialização de produtos da agricultura familiar via PAA e PNAE, acesso a editais de assistências técnica via ATER – funcionam via demanda da sociedade, não sendo acionadas via busca ativa do poder público federal. Para acessar tais políticas, é fundamental que o trabalhador rural no nível local tenha acesso a informações e principalmente conheça as exigências técnicas de cada programa. A participação da sociedade no nível local via colegiados territoriais contribui na superação destes entraves. Tal efeito ocorre tanto pelo aperfeiçoamento da oferta via Estado, quanto pelo empoderamento com informações e ações coletivas dos setores sociais que demandam tais políticas, facilitando assim acesso a políticas federais de caráter distributivo e direcionadas à melhoria das con-

dições de vida e de produção do trabalhador rural. Em síntese, a participação social reduz o gargalo informacional entre governo e sociedade no que tange ao acesso a políticas. Estes mecanismos explicam os resultados empíricos encontrados quando são comparados os municípios com e sem colegiados territoriais quanto à sua capacidade de acessar políticas federais.

4.5.1 Aperfeiçoando a oferta das políticas

A constituição dos territórios rurais e a criação dos colegiados como instância de gestão social e participativa destes espaços têm no seu cerne o objetivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, qual seja, de melhorar a oferta de políticas federais no nível local. Esse elemento é central para compreender a efetividade dos colegiados, explicando a razão de que tais mecanismos estão envolvidos na relação entre ampliação participação política e maior acesso a políticas distributivas. Conforme apresentado anteriormente, três elementos se sobressaíram no conjunto neste tema a partir das entrevistas com gestores do MDA.

Em primeiro lugar, os colegiados territoriais se constituíram como principal mecanismo de diálogo direto entre gestores públicos e representantes da sociedade civil, assim como entre gestores federais e agentes públicos locais. A dinâmica participativa dessas inovações previa a presença de representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do INCRA, nas esferas locais ou nacionais, e de representações da sociedade civil, no nível local, levando assim ao estabelecimento de um mecanismo inédito de diálogo entre o público e a sociedade no nível local. O trecho a seguir exemplifica esta característica em relação à melhora de diálogo entre distintos entes do setor público:

A política de território ajudou muito as prefeituras a conhecerem o que é um governo federal, porque as pessoas não tinham noção de como funciona, de como chega, então os colegiados territoriais foram muito importantes, foram escolas. E quando você tem que ir lá construir os planos, construir tudo aquilo, você tem que chamar toda a turma para discutir, e isso foi uma escola muito importante que eu avalio ⁶⁹

Segue ainda em outro trecho:

Muitas prefeituras não tinham conhecimento de todas as políticas oferecidas pelo governo federal, sabe? Às vezes, em muitas reuniões do nosso território, os secretários e prefeitos tinham o mesmo nível de informação que a gente, e estavam lá aprendendo com a gente como pegar aquele dinheiro, o que eles tinham que fazer para conseguir pegar crédito para o município, ou uma outra política do MDA, ou do INCRA, ou de outro ministério que estava lá discutindo na reunião do colegiado. Às vezes até a turma do INCRA lá do Estado, ou da delegacia [entidade local do

⁶⁹ Entrevista Nove

MDA] não sabia muito bem da gestão da política, e aprendia naquele momento lá de reunião do colegiado⁷⁰

Além de aperfeiçoar o diálogo com os agentes locais, seja de outras esferas do executivo seja órgãos locais do próprio ministério, as atividades do colegiado possuíam o mérito de abrir um espaço permanente de diálogo entre gestores públicos e sociedade civil. O relato abaixo trata deste tema:

Quando a gente tinha o território, foi algo que a gente percebeu logo, ele abriu o espaço, ou seja, para o território ser um espaço que atingisse a integração das políticas nos diversos níveis de governo, sociedade civil e poder público, você tem que fazer um esforço constante de trazer todos os atores e atrizes presentes no território com conflito ou não para dentro do colegiado. Mesmo que eles não estejam em todas as reuniões, a gente tinha um espaço firme e constante pra pressionar os prefeitos, secretários, e a turma da nacional do MDA. E eles também tinham de ouvir a gente, pelo menos 4 ou 5 vezes no ano, a gente tava lá falando das nossas coisas. Ali você vai começar a trazer gente que nunca teria condição de se fazer ouvir, de colocar as suas pretensões em um espaço, então a abordagem territorial começou a meio que dar pistas por onde é que a gente teria que caminhar para atender aqueles anseios que nós tínhamos⁷¹

Nessa perspectiva, os colegiados territoriais se materializaram como espaço permanente de diálogo entre agentes públicos, e entre Estado e sociedade civil, em particular, com atores sociais presentes no nível local. Essa abertura democrática do Estado brasileiro permitiu o aprimoramento na oferta das políticas federais de desenvolvimento rural, a partir de dois elementos centrais. Em primeiro lugar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário conseguia ajustar suas políticas ao contexto local. Os dois relatos abaixo de gestores do MDA deixam evidente tal consequência dos Colegiados:

Eu vejo duas influências fortes que essa política gerou, a primeira é de trazer para dentro da máquina e ter um olhar mais geral sobre as diferentes realidades que o Brasil tem, porque um agricultor do Nordeste é muito diferente de um agricultor do Sul, de um assentado no Centro-Oeste. São realidades muito diferentes. Quando você vai para o Norte é um outro mundo, você tem que ter uma outra política, e eu acho que essa discussão da política territorial, por conta da sua identidade, da sua especificidade, o próprio conceito da política territorial e do colegiados abriu bastante essa visão da política pública sobre as diferenças. Como que você mantém uma unidade nas diferenças, e como que você formula política e atende diferentemente esses segmentos. E a outra é mostrar também um pouco da deficiência da nossa política pública em si. Como que você mantém uma unidade nas diferenças, e como que você formula política e atende diferentemente esses segmentos. E a outra é mostrar também um pouco da deficiência da nossa política pública em si. Então a gente começou a se deparar que, por exemplo, o crédito estava muito concentrado em uma região, a gente tinha uma outra região que estava concentrada a

⁷⁰ Entrevista Nove

⁷¹ Entrevista Sete

reforma agrária, então a gente começou a dizer: ‘precisamos ajustar isso, é preciso reorganizar essa política’⁷²

Porque para além do debate descentralizar, essa coisa de descentralizar por si só não resolve muita coisa, mas você tem uma estrutura de governança que são os colegiados territoriais que te permitem que lá no mesmo local, no próprio território se resolvam problemas que daqui a gente não conseguia resolver. Problemas práticos e concretos do PAA, do tipo você tem um grupo de pré-assentados acampados que estão em uma região em que a questão fundiária não se resolveu ainda, da propriedade da terra, né, e isso gera um conjunto de outras dificuldades, inclusive não permite que ela acesse determinados programas, porque ela não tem um documento legal ainda né, pode travar na DAP, pode travar no acesso à outras questões né, licença ambiental, uma série de outras coisas que são pré-requisito para muitas coisas. Estruturar cooperativa, uma associação que está com problema de documentação, de estatuto que não tem, lá na frente vai gerar algum tipo de dificuldade para ela. Coisas aparentemente simples, mas que o território, toda a estrutura ali em volta, a rede de diálogo, assessores territoriais e tal, que estão lá presentes no cotidiano, resolveriam⁷³

Um segundo elemento resultante da institucionalização dos colegiados é a diminuição da importância de intermediários locais na gestão das políticas agrárias do MDA. Mais uma vez, esse elemento aparece de forma recorrente nas entrevistas. Por exemplo: como relatou o ex-secretário executivo do ministério: “Então com essa política a gente chegou um pouco mais perto, você tirou aquele filtro do governo estadual, do gerente do banco, etc., e o que a gente tinha? A política aqui era tudo filtrado, e tudo com relação com os movimentos”. E segue mais a frente: “A gente conseguia driblar prefeitos que não tinham relação com os movimentos rurais, e aparecer para essa turma lá nos colegiados, apresentando como eles podiam acessar o crédito do PRONAF”. Um segundo entrevistado, desta vez consultor do MDA com larga experiência na implementação do PRONAF, aponta como estas inovações quebram a dinâmica de dominação local: “os colegiados territoriais de alguma forma ultrapassam o mandonismo local [...] você chama para o colegiado e diz assim: ‘Bem, seu coronel, aqui seus comandados tem poder, podem falar’. O colegiado territorial representa um avanço no sentido de quebrar essa dinâmica do coronelismo”. À guisa de conclusão, acredita-se que o relato abaixo de outro gestor federal do MDA faz um apanhado final interessante sobre os ganhos em termos de aperfeiçoamento de oferta das políticas federais a partir dos colegiados:

É visível que era mais fácil a chegada em um município com território porque você tinha toda uma organicidade, os interlocutores já tinham uma dinâmica com o próprio MDA, [...] o MDA pela característica das políticas públicas para o desenvolvimento rural [...] acabava enquanto ministério descendo em um grau de proximidade com os municípios e com o público beneficiário final, que não é a prática no governo

⁷² Entrevista Onze

⁷³ Entrevista Treze

federal. Então para o MDA óbvio que era muito melhor aquele município que estava integrando o território e, portanto, tinha toda uma institucionalidade, tinha uma capacidade de interlocução muito mais organizada. O território que organiza, que chama, você concentra lá às vezes 30 municípios no mesmo espaço, então isso otimiza muito a atuação do gestor. No município que ele está isolado você vai fazer a discussão muitas vezes intermediada por um estado e muitas vezes de difícil chegada. Imagina que muitas vezes os delegados do MDA tinham um trabalho muito maior, por isso a gente tinha um espaço de interlocução que garantia informação [...] você trazia os atores para um diálogo direto, você não está falando de uma estatística fria, você está falando de experiências que são repassadas, de intercâmbio. Eu acho que isso é central, para mim a política de desenvolvimento territorial tem uma contribuição grande na implementação das políticas no meio rural ⁷⁴

Por fim, é importante ressaltar aqui os elementos críticos à dinâmica dos colegiados que surgiram ao longo das entrevistas, em particular no que se refere à oferta de políticas. Tanto os gestores do MDA, quanto os representantes da sociedade, fazem questão de assinalar que há determinados dilemas no funcionamento dessas inovações democráticas. Dois elementos parecem ser preponderantes nesses debates.

Em primeiro lugar, as políticas em debate nos colegiados, o envolvimento dos gestores e a ação dos colegiados se limitavam fortemente ao setor agrícola e às políticas de desenvolvimento rural. Mesmo a partir da criação do Programa Territórios da Cidadania, a dinâmica e a efetividade dos colegiados ainda era restrita a estes temas. Em segundo lugar, apesar do esforço dos colegiados, ainda havia pouca integração entre as deliberações dos colegiados e a políticas locais. Em outras palavras, prefeitos, governadores e membros do Executivo local não davam a importância desejada pela sociedade a essas inovações democráticas. Tal percepção não se limita ao trabalho qualitativo realizado nesta tese, aparecendo também em outros estudos de caso sobre os territórios rurais (FAVARETO, 2010; FAVARETO, 2010; CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b).

O primeiro destes dilemas é confirmado pela análise quantitativa sobre a efetividade dos colegiados territoriais. Das políticas utilizadas como variável dependente no conjunto de modelos estimados nos capítulos anteriores, a única que não é gerida diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PNAE, não é impactada pela existência dessa inovação democrática. Caso se amplie o escopo desta investigação, incluindo-se outras políticas sociais demandadas e debatidas nos colegiados, porém, fora do escopo do MDA, é possível que se encontre resultado semelhante ao PNAE.

O segundo dilema não possui relação direta com a análise macro realizada no capítulo anterior. A principal provi que se pode utilizar para esta discussão está nas variáveis filiação do prefeito ao PT e ocupação prévia do prefeito. Após condicionar os dados aos municípios vizinhos sem colegiado, houve interessantes resultados, nos quais a filiação

⁷⁴ Entrevista Doze

partidária do prefeito ao PT, um indicador de seu suporte a dinâmicas participativas, gera um impacto em maior acesso às políticas federais de desenvolvimento rural. No entanto, essa não é a forma ideal de testar tal elemento. O ideal neste caso seria cruzar dados de participação dos prefeitos, ou membros do Executivo, nas reuniões dos colegiados com a efetividade dessas inovações. Porém, há uma limitação na obtenção de dados para realização desse teste.

No entanto, apesar destas duas críticas, os resultados empíricos desta tese indicam a existência de um impacto independente dos colegiados na capacidade dos agentes locais em acessar políticas federais, no tema do desenvolvimento rural, gestadas a partir do MDA. Apesar dos limites, contribuiu para a efetividade desta inovação democrática a capacidade dos colegiados em aperfeiçoar a oferta de políticas, abrindo um espaço permanente de diálogo e gestão mais integrada, também permitindo ao MDA ajustar suas políticas ao contexto local e diminuir a presença de intermediários não interessados nas políticas.

4.5.2 Empoderando agentes locais: ampliando a informação e articulação via participação.

A maior parte das políticas federais de desenvolvimento rural possui como característica comum o fato de ser mobilizada a partir da demanda dos agentes locais. Em outras palavras, o Estado é demandado, a partir dos pequenos agricultores, a fornecer crédito, a assumir responsabilidade pela comercialização dos seus produtos ou a fornecer assistência técnica e extensão. Não à toa, parte importante das políticas do MDA funciona via chamadas públicas e editais, por meio dos quais as cooperativas de agricultores ou os agentes individuais acessam determinada política. Neste tipo de desenho, o nível de informação, a capacidade técnica e a articulação dos agricultores locais são fundamentais para ampliar sua capacidade de acesso.

Este processo é potencializado a partir da abertura de canais participativos via colegiados territoriais. Conforme argumentado anteriormente, o conjunto de entrevistas realizadas nesta tese detalhou os mecanismos que conectam mais participação com maior capacidade de acesso às políticas federais, consubstanciando, portanto, os achados empíricos deste capítulo e do capítulo anterior sobre os colegiados territoriais. Três mecanismos apareceram como centrais nesta investigação qualitativa: a) mais participação gera mais informação, superando diferenças informacionais entre política federal e agentes locais; b) mais participação gera mais articulação social e empoderamento dos agentes locais, diante do poder local; c) mais participação amplia capacidade e conhecimento técnico no nível local.

Em primeiro lugar, os colegiados territoriais ao longo dos seus anos de funcionamento possuíram agenda intensa de atividades de caráter participativo. Esse fórum se reunia de forma constante, sendo animado a partir das diversas agendas colocadas pelo

Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo CONDRAF. Exemplo dessa dinâmica são as realizações de etapas territoriais das conferências nacionais, o processo deliberativo em torno dos Planos de Desenvolvimento Territorial, os salões nacionais dos territórios rurais, as oficinas de políticas públicas organizadas via MDA nos territórios, além das reuniões ordinárias dos Colegiados, contando sempre com a participação de membros da gestão pública e da sociedade. O resultado imediato desse conjunto de atividades é a ampliação do nível de informação dos agentes locais. Esse elemento aparece de forma recorrente nas entrevistas, por exemplo, no relato abaixo de um dos gestores entrevistados:

Algo elementar, que muda com os Colegiados é informação. Começou a chegar informação para um grupo representativo e plural em que ela tem diferença de chegar para uma prefeitura ou um setor. Só isso já faz uma diferença. Um exemplo concreto: anunciar em um território que tem políticas de assistência técnica para comunidades quilombolas em um colegiado territorial é diferente de você anunciar para um conselho municipal ou para uma prefeitura, que pode calar e dizer que no município não tem nenhuma comunidade quilombola por alguns interesses presentes ali de não dar visibilidade àquela categoria. No território isso é quase impossível, porque se você disser no território que tem uma política de assistência técnica para comunidades quilombolas, certamente as comunidades quilombolas vão aparecer, exatamente por essa autonomia, independência e pluralidade dos representantes ⁷⁵

Ainda em conversa com outro gestor do Ministério, aparecem mais uma vez os ganhos informacionais da participação:

O segundo ganho é o acesso às políticas públicas, que embora a gente não tenha um conjunto de informações sistematizadas hoje, como você mesmo disse, tem essa dificuldade de obter, nós com certeza, as políticas que são de edital, aquelas que são disponibilizadas pelo governo federal mas se não houver uma articulação elas não são acessadas, especialmente pela área dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária, essas políticas passaram a chegar mais fácil, porque a informação dessa disponibilidade começou a circular. Eu acho que o grande ganho é o acesso a essas políticas ⁷⁶

Para concluir este ponto, tal percepção aparece também nos relatos da sociedade civil. O trecho abaixo apresenta com detalhes uma das experiências de ganho informacional a partir da participação nos colegiados. O relato é de uma trabalhadora rural, membro permanente de seu colegiado, a partir da atividade das oficinas de políticas públicas organizadas pelo MDA nos territórios:

Dentro do modelo referencial tinha uma ação [...] que era a oficina de políticas públicas, dois dias em que priorizava as políticas públicas e você trazia as pessoas que operavam a política para perto das pessoas que são beneficiárias da política que a gente discutia. E aí, aperfeiçoando e tomando conhecimento da política, saber como é que ela foi pensada, porque um edital, uma cartilha, ela não consegue

⁷⁵ Entrevista Um

⁷⁶ Entrevista Doze

traduzir o que estava ali no pensamento, então essas oficinas de políticas públicas faziam com que a sociedade civil tomasse fé e reconhecer que existia uma política pública desse jeito, como é que fazia para atingir o maior número dos beneficiários, e como a gente podia acessar ela. Essa sinergia no sentido de vamos fazer esforço e mutirões, como o da documentação, porque sim, você tem uma política, mas ela tem condições de você acessar, sim, mas as pessoas aqui não sabem disso, então precisa fazer uma política inicial de botar a cara no mundo da política pública e ajudá-lo a acessar essa política pública, vencendo prefeitos e prefeitas que não ajudavam, que colocavam dificuldade ⁷⁷

Esta percepção não se limita aos colegiados territoriais. O argumento de que a participação gera maior capacidade de informação é presente seja em estudos clássicos de participação política (PATEMAN, 1970), seja em estudos mais recentes da experiência brasileira a partir de outras inovações democráticas, como o orçamento participativo e as conferências nacionais (ABERS, 2000; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Esse elemento aparece também em outras investigações qualitativas sobre o funcionamento dos colegiados territoriais. Por exemplo, em Cavalcanti, Wanderley e Nierdele (2014a), o relato da entrevista com determinada liderança quilombola chama atenção neste ponto:

Então, a discussão é importante nesse sentido. O território foi importante para nos ajudar também nesse sentido, de conhecer algumas políticas que a gente não conhecia e que já estavam chegando aqui na ponta e que a gente não tinha nem conhecimento. [...] E, a partir do momento em que houve essa discussão dentro do Conselho e dentro das associações as pessoas tiveram esse conhecimento e, além de defender os seus direitos de trabalhador rural, passaram a fiscalizar mais a políticas ⁷⁸

Portanto, o primeiro ganho oriundo da participação é a redução da diferença informacional entre as políticas e os agentes locais. No entanto, os últimos dois relatos abrem a perspectiva para novos elementos que ajudam a compreender como os colegiados se tornaram efetivos e impactaram o ciclo de políticas. Destaca-se em particular como os colegiados permitiram maior integração da sociedade civil no nível local e maior capacidade de accountability sobre os gestores municipais. É recorrente nas entrevistas menções de que a participação via colegiado permitiu à sociedade civil conhecer agentes de outros municípios, formar cooperativas conjuntas, desenvolver projetos de desenvolvimento em parceria com outras organizações que resultariam em maior capacidade de ação destes agentes locais. Por exemplo, em conversa com a representante da CONTAG no CONDRAF, há relatos de que os sindicatos e federações locais conseguiam acessar e distribuir melhor recursos federais a partir de quando se articulavam em projetos via colegiado territorial. Segundo ela: “às vezes, você descobria naquela atividade do colegiado, que tinha outro sindicato, ou ONG na tua área, a fim de montar uma cooperativa, e a

⁷⁷ Entrevista Oito

⁷⁸ Entrevista com liderança quilombola apud (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a)

partir daí, tu sentava, organizava as coisas junto, e fazias os planos juntos pra conseguir pegar mais dinheiro em Brasília”⁷⁹. Há também permanente menção a como os colegiados permitiam à sociedade civil cobrar a atuação do prefeito da sua cidade, mostrar que havia recursos a ser acessados em nível federal e retornar no nível local para tornar o prefeito mais responsivo às demandas da agricultura familiar. Segue um destes relatos:

Às vezes a nossa turma conta, que falou assim nas reuniões: “Bom, prefeito, tem um edital que eu fiquei sabendo na reunião do colegiado que o município não está acessando, mas nosso vizinho lá tá, aqui a gente quer também. E tem município que está fazendo, e nós também queremos, porque é que a gente não está?” Então começou a pressão em prefeitos e prefeitas a partir do que a gente descobria nos colegiados⁸⁰

Por fim, um terceiro elemento sempre presente nas entrevistas é a possibilidade de capacitação técnica dos agentes locais a partir da participação e da dinâmica de funcionamento dos colegiados. Em outras palavras, mais participação reduzia os custos técnicos envolvidos no acesso às políticas. Há um conjunto de exigências técnicas para o acesso aos editais das políticas de desenvolvimento rural, sendo que em parte dos casos estas exigências apareciam como impeditivos ao acesso dos pequenos agricultores a essa política. O exemplo mais importante destas exigências está no requerimento de que todo agricultor tenha uma declaração de aptidão ao PRONAF (DAP) atualizada – a declaração é emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – para poder acessar recursos das políticas federais em debate nesta tese, ou que possa comprovar a titulação da terra para acessar crédito e incentivo de comercialização. Outros exemplos mais recentes, também presentes nas entrevistas, são o acesso a editais específicos, a elaboração de projetos para a produção de alimentos orgânicos e editais de ATER focados em públicos específicos, como mulheres, jovens e comunidades tradicionais.

Alguns relatos indicam como a participação via colegiado permitia aos agricultores familiares superar tais demandas. Gestores do Ministério relatam que diversas campanhas para regularização fundiária, emissão de DAPs e formação técnica dos agricultores familiares surgiram a partir da pressão da sociedade civil nos colegiados territoriais. Apesar de tais campanhas envolverem outros municípios na sua maior parte, a organização prévia via colegiados fazia com que seus resultados fossem mais fortes em municípios com essas inovações democráticas, segundo relatos de gestores do MDA. Essas ações aparecem como resultados da participação também na análise de documentos dos relatórios de atividades dos colegiados disponíveis on-line. Em vários deles, há relatos da sociedade civil pressionando os gestores públicos para ofertarem programas de regularização fundiária e documental, com vistas a incrementar a capacidade dos agricultores em acessar mais

⁷⁹ Entrevista Cinco

⁸⁰ Entrevista Oito

políticas de desenvolvimento rural.

Por fim, as próprias políticas de ATER analisadas como políticas finalísticas aqui nesta tese terminam também por cumprir este papel de meio atribuído à participação. Tais políticas são, acima de tudo, formas de capacitar e empoderar os agricultores familiares – e, conforme apresentado na análise empírica dos capítulos três e quatro, a participação via colegiado possui impacto considerável no incremento do acesso à ATER pelos agentes locais. Nesse sentido, mais políticas de ATER contribuem também com o aperfeiçoamento técnico dos agricultores familiares, ampliando assim sua capacidade de acessar as outras políticas mais gerais de desenvolvimento agrário.

Por fim, importa salientar que esse processo participativo e seus ganhos em termos informacionais, de accountability, de articulação e de empoderamento dos agentes sociais não está acima de críticas. Em diversas entrevistas, seja de gestores seja de representantes da sociedade civil, aparecem leituras mais críticas a este processo participativo. A maior parte, assim como discutido anteriormente, apresenta certas diferenças entre territórios, apontando como a política conseguia ter mais resultados em certas condições, dentre as quais a densidade da sociedade civil, o comprometimento dos prefeitos, determinada sazonalidade na gestão do próprio MDA, certa resistência do governo federal em cumprir todas as deliberações dos colegiados, bem como as críticas à segunda fase do Programa Territórios da Cidadania a partir de 2011. Essas críticas aparecem com detalhe nos estudos de caso sobre o tema (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; SCHNEIDER; MULLER; SILVA, 2012; SILVA; ROCHA, 2015).

No entanto, apesar desses elementos críticos, argumenta-se nesta tese que existem ganhos em termos da capacidade de demanda dos agentes sobre as políticas federais, reconhecidos nas entrevistas aqui discutidas, em particular no que se refere a ganhos informacionais e redução de custos. Tais ganhos contribuem para compreender qualitativamente a principal hipótese desta tese. A ampliação da participação pode ampliar a qualidade da democracia brasileira. Neste caso, a abertura de canais participativos via colegiados territoriais nos municípios brasileiros resultou na ampliação da capacidade de os agentes locais acessarem políticas distributivas no tema do desenvolvimento rural, ampliando, portanto, a qualidade da democracia brasileira.

CONCLUSÃO

Esta tese de doutorado objetivou demonstrar empiricamente como inovações institucionais em que a participação, deliberação e representação são ampliadas – em comparação a tradicionais formas de competição eleitoral – podem resultar em ganhos à qualidade dos regimes democráticos. Para isto, a tese usou a experiência dos colegiados territoriais de desenvolvimento rural no Brasil, criados a partir de 2003, verificando empiricamente se, em municípios onde tais inovações foram adotadas, o acesso às políticas públicas de caráter redistributivo se ampliou.

A conclusão está dividida em três partes. Em primeiro lugar, apresentam-se as contribuições originais desta tese e, dessa forma, são retomados os principais elementos dos seus quatro capítulos. O objetivo aqui é apresentar um sumário o mais sintético possível sobre os caminhos percorridos até aqui. Em seguida, são apresentados os desafios teóricos e empíricos ainda presentes nesta peça. Apesar dos esforços empreendidos aqui, há ainda lacunas não respondidas e que, portanto, devem ser reconhecidas pelo autor de antemão. Por fim, conclui-se apontando passos futuros a esta pesquisa e ao campo de estudos no Brasil.

Contribuições da tese

Esta tese de doutorado almejou inicialmente suprimir uma lacuna importante na Ciência Política brasileira, em especial, no campo de estudos de inovações democráticas. Nas últimas décadas, a Ciência Política elaborou e investigou sobre o mundo rural de forma tangencial. Mais enfaticamente, esse gap analítico fez-se presente também nos estudos sobre inovações democráticas no Brasil. Não é de conhecimento do autor, antes da feitura desta tese, que houvesse um estudo extensivo e de análise macro dos impactos dos colegiados de desenvolvimento rural no ciclo de políticas públicas e seus impactos distributivos. Os colegiados foram a principal aposta participativa do governo brasileiro para o mundo rural, porém, como demonstrado na tese, sua análise acadêmica ficou limitada a estudos de caso de caráter mais qualitativo. A pergunta central – se a participação via colegiados melhorou substancialmente a qualidade de vida e acesso às políticas dos milhares de trabalhadores e trabalhadoras rurais no Brasil – ainda não havia recebido uma resposta convincente.

Dessa forma, esta tese preenche esse vazio. Neste trabalho, foi realizado um profundo e longo processo de coleta de dados, com o uso de variados de testes empíricos para aferir com rigor o impacto da adoção dos colegiados no acesso às políticas de desenvolvimento rural por parte dos agentes locais. Em primeiro lugar, foi coletado o ano de criação

de cada colegiado em nível municipal em todo o Brasil. A seguir, foi realizada a busca de dados oficiais para as quatro principais políticas federais de desenvolvimento rural adotadas no país nas últimas duas décadas. Diversos desses dados não estavam disponíveis diretamente, sendo obtidos a partir do contato direto com pesquisadores do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com tais dados em mãos, foram utilizados diversos modelos estatísticos para perguntar se existiam diferenças entre municípios onde a participação via colegiados se fazia presente e aqueles onde colegiados não tinham sido adotados.

De forma geral, os resultados da tese confirmam as expectativas do pesquisador. O capítulo terceiro da tese apresenta em detalhe estes testes e seus resultados. De forma resumida, encontrou-se que a chance de um município receber recursos federais amplia-se nas quatro políticas em análise. No caso do PRONAF, incrementa-se a probabilidade em apenas oito pontos percentuais. No caso das políticas de assistência técnica, o incremento é de 270 pontos percentuais em média. A seguir, houve a realização de testes para o volume de recursos. Para todas as políticas, há um incremento no volume de recursos, sendo o impacto mais forte nas políticas de assistência técnica e do PRONAF, em comparação com políticas de compra, como o PAA e PNAE.

Conforme argumentado no terceiro capítulo, tais resultados são indicativos fortes de que há correlação entre colegiados e políticas. Porém, não comprovam o impacto causal dos colegiados. Para sanar este limite, no capítulo quatro, foram reestimados os modelos estatísticos, porém, usando-se um desenho de pesquisa mais rigoroso. Esta é mais uma das contribuições desta tese. Este trabalho é pioneiro no Brasil no uso de experimento naturais para investigar o efeito de inovações democráticas. Argumenta-se aqui que – por mais que a definição por parte do governo federal sobre quais municípios seriam incluídos no funcionamento de um colegiado participativo não tenha se dado de forma aleatória – a extensão do território pode ser considerada uma decisão aleatória. Foi possível demonstrar, ao longo do quarto capítulo, que a comparação entre municípios com colegiado e seus municípios vizinhos sem colegiado reproduz as condições de um experimento natural, em que o tratamento separa dois grupos de interesse em condições similares a uma intervenção randômica, conferindo maior capacidade causal do desenho de pesquisa desta tese. Os resultados destes novos modelos, no qual se explora a descontinuidade geográfica da borda dos territórios rurais, seguem tendência semelhante aos destacados anteriormente: a presença de colegiado participativo no município amplia o acesso e o montante financeiro de políticas redistributivas acessadas no nível local no tema do desenvolvimento rural.

Por fim, para dar ainda maior robustez causal e identificar os processos sociais envolvidos nas dinâmicas de participação local, foi realizado um amplo processo qualitativo de entrevistas com gestores e atores do mundo rural brasileiro sobre os colegiados. Conclui-se o quarto capítulo com a apresentação desses dados. As entrevistas realizadas indicaram como a participação via colegiados territoriais ampliou a capacidade do Estado em ofertar políticas mais ajustadas a cada dinâmica local, reduzindo a diferença informacional dos

agentes locais em acessar tais políticas e em se articular coletivamente para apresentar suas demandas ao Estado. Os relatos colhidos neste processo qualitativo indicam como a participação permitiu: a) ao Estado estabelecer um canal imediato de diálogo com os agentes locais que eram alvo de suas políticas, fazer ajustes em suas políticas ao levar em conta as demandas locais e reduzir o número de intermediários para fazer a política alcançar diretamente seu público-alvo; b) aos indivíduos, permitiu ampliar seu nível de informação sobre as políticas, ampliar sua capacidade de articulação local e reduzir dificuldades e exigências burocráticas para o acesso às políticas federais.

Nesse sentido, esta tese oferta elementos suficientes para comprovação da hipótese inicialmente arguida. Os colegiados territoriais de desenvolvimento rural atuaram como mecanismo efetivo de democratização da gestão estatal, incorporando a sociedade na gestão de políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro. Serviram como mecanismos de redução da diferença informacional, de empoderamento dos indivíduos no nível local e de garantia de melhor capacidade de oferta de políticas por parte do Estado. Como resultado, ampliou-se a capacidade dos atores locais em acessar políticas federais e o momento investido em locais onde a participação via colegiados ocorria. Tais políticas de desenvolvimento rural possuem caráter fortemente redistributivo. Adicionalmente, os atores-alvo das políticas concentram altos índices de exclusão política e social. Assim, pelas políticas e pela inclusão, argumenta-se nesta tese que a adoção de colegiados com escopo nacional ampliou, portanto, a dimensão igualitária da democracia brasileira, ampliando assim sua qualidade.

Em resumo, esta tese de doutorado contribui de forma original ao campo de estudos de inovações democrática em diferentes vertentes: i) analisa uma experiência ausente em estudos prévios; b) coleta dados originais e de abrangência nacional; c) encontra resultados robustos quanto à efetividade desta inovação; d) metodologicamente, lança mão de estratégia inovadora de identificação causal, considerando-se o campo de estudos de inovações democráticas; e e) propõe teoricamente, apoiando-se nos estudos de Pogrebinski (POGREBINSCHI, 2013b), como conectar inovações democráticas com dinâmicas nacionais de qualidade da democracia.

Limites e passos futuros

Considerando os achados desta tese, há de se ressaltar, no entanto, alguns pontos ainda em aberto. No entendimento do autor, os elementos destacados nesta seção representam limites empíricos e teóricos que, apesar dos esforços empreendidos ao longo deste trabalho, não foram plenamente respondidos. São discutidos nesta conclusão na medida em que se busca indicar os limites desta tese e, principalmente, apontar os passos futuros que este pesquisador ou outros ainda podem dar nesta temática

Esta tese argumenta que, ao ampliar o acesso de setores vulneráveis da sociedade brasileira a políticas de caráter redistributivo, no nível e com abrangência nacional, os colegiados territoriais ampliaram a qualidade da democracia brasileira ao torná-la socialmente mais justa. Os resultados empíricos da tese demonstram a robustez desta assertiva. Usando técnicas variadas, foi possível apontar ao longo do trabalho como colegiados impactam no nível nacional o acesso e o montante financeiro das políticas de desenvolvimento rurais acessadas no nível local.

No entanto, há um passo final a ser dado para edições futuras deste trabalho, com vistas a fechar o argumento teórico aqui proposto de forma mais ajustada. Não há nesta tese um teste empírico direto dos impactos do colegiado em medidas mais concretas de igualdade social no nível local. É necessário verificar em qual sentido o maior acesso às políticas gerou impactos nos municípios com colegiado, em medidas como pobreza no mundo rural, desigualdade da terra, índices agregados de desenvolvimento e outros.

Este limite se deve sobretudo à ausência de dados disponíveis na escala municipal, cobrindo a década de experiências participativa dos colegiados. É necessário encontrar medidas de desigualdade relacionadas diretamente à questão rural, as quais não estão cobertas completamente via dados regulares das edições do Censo. Há dados agregados disponíveis para o nível municipal, por exemplo, como mortalidade infantil, acesso à saúde, IDH municipal, entre outros. No entanto, nenhum desses dados reflete exatamente medições específicas ao contexto rural brasileiro. Ao usar tais dados agregados, estar-se-ia correndo o risco de fazer inferências falsas e somente encontrar correlações não devidamente explicadas. Dados que atendem a esses limites devem estar disponíveis a partir da conclusão do Censo Agropecuário do IBGE, no corrente ano de 2018. A partir desses dados, deve ser possível uma medida mais precisa dos impactos dos colegiados nos índices de desenvolvimento social do rural brasileiro.

O segundo limite da tese reside ainda em dilemas de identificação causal. Um dos objetivos principais desta tese consiste em isolar os efeitos do Ministério do Desenvolvimento Agrário dos efeitos diretos da participação via colegiado, na variação no nível de acesso às políticas por parte dos agentes locais. Em outras palavras, seria possível afirmar que o maior acesso às políticas deve-se exclusivamente aos Colegiados e não ao esforço do MDA em expandir suas políticas?

Este dilema de identificação causal não se restringe aos estudos dos colegiados territoriais, mas sim a todo campo de estudos de inovações democráticas. Isto posto, acredita-se que esta tese esgotou todos os recursos empíricos possíveis de investigação do tópico ao explorar a descontinuidade geográfica dos territórios. O autor se dispôs ao longo deste trabalho a tratar de frente o problema da causalidade, fazendo deste ponto um dos principais dilemas desta tese. Tratar a causalidade seriamente é, assim, estratégia superior a somente supor que a simples correlação daria conta de confirmar os impactos da participação, como faz a maior parte dos estudos que buscam identificar efeitos em âm-

bito nacional de inovações democráticas (DONAGHY, 2011; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; VENTURA, 2017b; TOUCHTON; WAMPLER, 2013; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014). Ao fim, a estratégia ideal para pesquisa seria a aleatorização para a adoção das inovações democráticas. Não sendo a aleatorização possível visto que a experiência dos colegiados foi adotado pelo governo sem usar tal recurso, o autor acredita que esta tese revelou indícios suficientes de impacto causal da participação, independente da vontade política do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Dito isto, há uma nota importante a ser feita. Os impactos da participação não significam que a vontade política dos gestores não importa. Ao contrário, os resultados corroboram a tese de que a vontade política dos gestores é fundamental para a efetividade das inovações democráticas (GOLDFRANK, 2011; AVRITZER, 2009). Conforme discutiu-se no terceiro e quarto capítulo, quanto maior o controle do MDA sobre a execução das políticas, maior o impacto dos colegiados no nível local. As entrevistas confirmam este elemento. Diversos atores institucionais e sociais afirmam que os resultados da participação eram maiores quando as políticas dependiam diretamente do MDA. Não parece, assim, existir contradição entre os dois pontos acima discutidos. É possível encontrar efeitos causais da participação potencializados quando a gestão pública está mais aberta a ver as inovações democráticas como forma legítima de gestão. Foram estes o resultados desta tese.

Por fim, há uma suposição crucial feita ao longo de todos os capítulos desta tese, que pode ser relativizada em trabalhos futuros. Assume-se aqui que os efeitos da participação são homogêneos – ou seja, a simples presença dos colegiados gera efeitos no ciclo de política, não existindo variação em termos da qualidade e intensidade das dinâmicas participativas, deliberativas e representativas de cada inovação. É razoável supor, no entanto, que esses efeitos não são homogêneos. Ao contrário, ao longo de todas as entrevistas realizadas há relatos de que as dinâmicas de participação eram mais robustas e seus resultados mais visíveis em determinados municípios. Entre as variáveis apontadas como explicativas para esta variação encontram-se: a estrutura de cada colegiado, a relação entre atores sociais e institucionais no nível local, a capacidade organizativa local da sociedade civil, a frequência de reuniões, entre outros. Diversos dos estudos qualitativos sobre os colegiados territoriais apontam para questões semelhantes (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIERDELE, 2014a; CAVALCANTI et al., 2014b; DELGADO; LEITE, 2011; FAVARETO; COELHO, 2008; FAVARETO, 2010; FREITAS; DIAS; FREITAS, 2013; GOMES; CONTERATO, 2015; LIMA, 2012; MARTINS; VIEIRA, 2014).

Ao longo do ano de 2016, a SDT-MDA iniciou estudo de abrangência nacional com vistas a construir um índice de gestão social dos territórios rurais. O índice estava a cargo de pesquisadores ligados à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da SDT-MDA. A partir do impeachment de Dilma Rousseff e da extinção do MDA,

o apoio ao projeto diminuiu tanto pela extinção do programa de territórios rurais por parte do Estado, quanto pelo apoio à pesquisa em si. No entanto, a construção de índice semelhante ao conjunto de testes realizados nesta tese seria um passo futuro importante nesta esta temática.

Inovações, participação e a democracia no Brasil.

As eleições de 2014 marcaram o início de um conturbado período político no Brasil. A partir deste ponto, as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, o diálogo entre governo e oposição, e a relação entre os partidos políticos e o Judiciário são fatores que iniciaram um longo processo de deterioração, em curso até o momento de escrita desta conclusão. O impeachment de Dilma Rousseff, legal do ponto de vista jurídico, porém amplamente questionável no quesito legal, e o sucesso eleitoral de Jair Bolsonaro, um político com histórico e ações de pouco comprometimento democrático, são os pontos altos desta recente história de declínio democrático no país.

Inovações democráticas, como argumento ao longo desta tese, são instituições capazes de ampliar a qualidade das democracias. Ao começar a escrita deste trabalho, não era possível imaginar que em quatro anos as condições políticas no Brasil levariam a pensar esta conexão movendo-se ao contrário. O declínio da qualidade da democracia no Brasil culminou com o fechamento simbólico ou concreto da maior parte das experiências participativas gestadas nas últimas décadas. Quando declina a qualidade da democracia, espaços de experimentação democráticas são largamente reduzidos.

Conforme documentaram Pogrebinski e Tanscheit (2018), ainda em 2015, no primeiro ano de Dilma Rousseff, restrições orçamentárias aliadas à vontade política reduziram drasticamente o volume de reuniões e encontros dos Conselhos Nacionais e Conferências Nacionais de Políticas Públicas. O quadro agravou-se no período pós-impeachment. Ao assumir a presidência, Michel Temer gradativamente reestruturou, retirou competências ou acabou com diversos dos espaços participativos abertos nos anos anteriores. Por exemplo, Temer removeu por decreto todos os membros do Conselho Nacional de Educação no seu segundo mês de governo, retirou competências do Conselho Nacional de Cidades, diminui a equipe técnica do Conselho Nacional de Assistência Social, enquanto não ocorreram nenhuma das conferências nacionais, previstas para 2017 e 2018, e que contariam com envolvimento e legitimidade da sociedade civil brasileira. No que tange ao objeto de estudo desta tese, dentre as primeiras medidas do novo governo, esteve a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sua conversão em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligada à Presidência da República. A SDT e a política de territórios rurais extinguiu-se por inteiro. Tais espaços participativos são hoje de representação exclusiva da sociedade civil, tendo seus encontros e dinâmicas

mantidos somente por esses atores.

Este breve panorama transmite uma clara mensagem. A deterioração das instituições políticas no Brasil atingiu em cheio o laboratório de participação democrática em que o país se tinha constituído ao longo da sua redemocratização. Na medida em que as inovações democráticas são instituições como outras quaisquer – em especial com história mais recente e atingindo setores mais específicos –, não é surpreendente que essas experiências se deteriorarem rapidamente junto à crise política em que o país mergulhou.

Dito isto, qual seria a mensagem final deste tese? Ao fim, acredito que este cenário calamitoso torna os resultados e achados desta tese ainda mais importantes. A participação via inovações democráticas importa à qualidade da democracia. Para além de um meio de inclusão política, inovações democráticas podem aperfeiçoar a execução de políticas públicas, incrementar o acesso de setores vulneráveis a políticas redistributivas e tornar a dimensão da igualdade social das democracias mais forte. Se em um futuro breve, o Estado brasileiro pensar em retomar tais experiências, acredito ter deixado nesta tese contribuição que evidencia como a participação e as inovações democráticas importam.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, J. et al. Assessing the impacts of public participation : concepts, evidence and policy implications. Centre for Health Economics and Policy Analysis, McMaster University, [Hamilton, Ont.], 2008. Disponível em: <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/300/chepa/working{_}papers/2008/01/08-01.>
- ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, v. 37, p. 289–314, 2009.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Revista Estudos Avançados. Dossiê Desenvolvimento Rural*, v. 15, p. 121–141, 2001.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Texto para Discussão IPEA*, 1999.
- ACEMOGLU, D. et al. Democracy, redistribution, and inequality. *Handbook of Income Distribution*, v. 2, p. 1885–1966, 2015. ISSN 15740056.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 4, p. 1167–1199, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org.proxy.library.cornell.edu/stable/2586922{\%}5Cnhttp://www.jstor.org.proxy.library.cornell.edu/stable/pdfplus/10.2307/2586922.pdf?acceptTC=t>>
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. *Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década*. [S.l.]: scielo, 2015. 255–294 p.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Editora Cortez, 2010.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture : political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, N.J. :: Princeton University Press,, 1968.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. New jersey: The Princeton University Press, 2009.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. *Mastering Metrics: The Path from Cause to Effect*. New jersey: The Princeton University Press, 2014.
- ANSOLABEHERE, S.; SNYDER, J. M.; STEWART, C. Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage. *American Journal of Political Science*, [Midwest Political Science Association, Wiley], v. 44, n. 1, p. 17–34, 2000. ISSN 00925853, 15405907. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2669290>>.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, scielo, v. 55, p. 987–1013, 2012.

AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latina America*. New jersey: Princeton University Press, 2002. 145–206 p. ISBN 0691090874.

AVRITZER, L. *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007a.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p. 443–464, 2007b. ISSN 0011-5258.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore, MD: John Hopkins: University Press, 2009.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. *Textos para Discussão - IPEA*, p. 28, 2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td{_}1739.>

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia a interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012b. ISSN 0104-6276.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortze, 2003.

AVRITZER, L.; PIRES, R. R. C. O orçamento participativos e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. *Paper apresentada no XII Congresso Brasileiros de Sociologia*, p. 1–24, 2001.

AVRITZER, L.; PIRES, R. R. C. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. *Teoria & Sociedade*, p. 68–89, 2005.

AVRITZER, L.; SOUZA SANTOS, B. V. de. Para ampliar o canone democrático. In: AVRITZER, L.; SOUZA SANTOS, B. V. de (Ed.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

BACELAR, T. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: BACELAR, T. (Ed.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 197–216.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. *Bootstrapping democracy. Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanfor, California: Stanford University Press, 2011. ISSN 1098-6596. ISBN 9788578110796.

BAIOCCHI, G. et al. Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities. *Working Paper University of Massachusettes Amherst*, 2006.

BARBER, B. *Strong democracy. Participatory politics for a New Age*. Berkeley:CA: University of California Press, 1984.

BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, scielo, v. 52, p. 147–166, 2014.

BIVAND, R.; PIRAS, G. Comparing Implementations of Estimation Methods for Spatial Econometrics. *Journal of Statistical Software*; Vol 1, Issue 18 (2015), feb 2015. Disponível em: <<https://www.jstatsoft.org/v063/i18http://dx.doi.org/10.18637/jss.v063.i18>>.

BOHMAN, J. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, p. 400–425, 1998. ISSN 0963-8016. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9760.00061>>.

BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 19997.

BONNAL, P.; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 8, p. 211–250, 2009.

BOSCHI, R. *Corporativismo e desigualdade : a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj:Rio Fundo, 1991. ISBN 8585297409 9788585297404.

BOSCHI, R.; DINIZ, E. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: BOSCHI, R.; LESSA, R.; DINIZ, E. (Ed.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj-Vertice, 1989.

BOSCHI, R.; DINIZ, E.; LESSA, R. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj-Vertice, 1989.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. *World Development*, Elsevier Ltd, v. 38, n. 1, p. 125–135, 2010. ISSN 0305750X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002>>.

BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry. Diverse tools, shared standards*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield, 2004.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos - CEBRAP*, scielo, p. 9–21, 2012.

BRASIL. *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República., 2014.

BROLLO, F.; TROIANO, U. What Happens When a Woman Wins a Close Election? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics*, v. 122, p. 28–45, 2016. ISSN 1556-5068. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=1999067>>{\\}%}5Cnhttp://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract{_}id=1>.

BROOCKMAN, D. E. Do Congressional Candidates Have Reverse Coattails? Evidence from a Regression Discontinuity Design. *Political Analysis*, Cambridge University Press, v. 17, n. 4, p. 418–434, 2009. ISSN 1047-1987. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/do-congressional-candidates-have-reverse-coattails-evidence-from-a-regression-discontinuity-design/B045330DF4345113E1AB95E00EFEFE16>>.

BROWN, D. S.; HUNTER, W. Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92. *The American Political Science Review*, v. 93, n. 4, p. 779-790, 1999. ISSN 00030554.

CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; Da Costa, P. V. *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003. ISBN 8575590308 9788575590300.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking Democratic Representation : Eight Theoretical Issues. *Prepared for Conference: "Rethinking Democratic Representation"*, 2006.

CAVALCANTI, J. S. et al. *Lá no Território: um olhar cidadãos sobre o programa territórios da cidadania*. Recife: Editora UFPE, 2014b.

CAVALCANTI, J. S.; WANDERLEY, M. d. N.; NIERDELE, P. A. *Participação, território e cidadania: um olhar sobre o desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014a.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, SP, Brasil: Editora 34, 2004. Disponível em: <<http://books.google.com/books?id=KEsPAAAAYAAJ>>.

CONDRAF. *Resolução número 48*. Brasília: Ministérios do Desenvolvimento Agrário, 2005a.

CONDRAF. *Resolução número 52*. Brasília: Ministérios do Desenvolvimento Agrário, 2005b.

CORTES, S. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Hucitec, 2009.

COSTA, V. M. R. *A armadilha do Leviatã : a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 1999. ISBN 8585881798 9788585881795.

CUNHA, E. S. Inclusão Social e Política: O Desafio Deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Cortez, 2010. p. 98-126.

CUNHA, E. S.; ALMEIDA, D. R. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. (Ed.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

DAGNINO, E. *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1994.

DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICH, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DAHL, R. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dal Bó, E.; Dal Bó, P.; SNYDER, J. Political Dynasties. *The Review of Economic Studies*, v. 76, n. 1, p. 115–142, 2009. ISSN 0034-6527.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, scielo, v. 54, p. 431–473, 2011.
- DIAS, T. F. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, 2013.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. *Empresários, interesses e mercado dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. ISBN 857041420X 9788570414205.
- DONAGHY, M. M. Do Participatory Governance Institutions Matter? Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil. *Comparative Politics*, n. 1, p. 83–102, 2011.
- DONAGHY, M. M. *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. [S.l.]: Routledge Press, 2013.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Boston, Mass: Addison-Wesley, 2001. ISBN 0060417501 9780060417505.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive Representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481, 2008. ISSN 0003-0554. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract/{_}S0003055408080>.
- DUNNING, T. Improving Causal Inference. *Political Research Quarterly*, SAGE Publications Inc, v. 61, n. 2, p. 282–293, feb 2008.
- DUNNING, T. *Natural Experiments in the Social Sciences*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2012.
- EGGERS, A. C. et al. On the Validity of the Regression Discontinuity Design for Estimating Electoral Effects: New Evidence from Over 40,000 Close Races. *American Journal of Political Science*, v. 59, n. 1, p. 259–274, jan 2015. ISSN 00925853. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/ajps.12127>>.
- ELSTER, J. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 300 p. ISBN 978-0-521-59696-1.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez. São Paulo, SP: [s.n.], 2010.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas de desenvolvimento territorial. In: BACELAR, T. (Ed.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil - avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A. S. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial - dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: BACELAR, T. (Ed.). *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.

FAVARETO, A. S. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 46–63, 2010.

FAVARETO, A. S. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva - uma década de experimentações. In: *Desenvolvimento em Debate*. [S.l.]: INCT-PPED, 2012.

FAVARETO, A. S.; COELHO, V. S. P. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 18, p. 15–26, 2008.

FAVARETO, A. S.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional - uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em cinco estados brasileiros. In: SILVA, M. K.; MARQUES, P. M.; SCHNEIDER, S. (Ed.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FAVARETO, A. S.; DIAS, M. Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural ? *Relatório de Pesquisa - SDT/MDA*, 2007.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/RePEc:oup:qjecon:v:123:y:2008:i:2:p:703-745>>

FRANÇA, C. Territórios da Cidadania e política de gestão pública. *Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública)* – Ilape/Cepeg, 2009.

FRANÇA, C.; SORIANO, J. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: FRANÇA, C.; GRAZIANO, J. d. S.; Del Grossi, M. E. (Ed.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

FRANZESE, R. *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2002.

FREEDMAN, D. On types of Scientific Inquiry: The role of qualitative reasoning. In: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Ed.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, shared standards*. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

FREITAS, A. F.; DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. de. Desenvolvimento territorial e políticas públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, 2013.

FUJIWARA, T. Voting technology, political responsiveness, and infant health: evidence from Brazil. *Department of Economics, University of British. Job Market Paper.*, n. June, 2010. ISSN 0012-9682. Disponível em: <https://www.gsb.stanford.edu/sites/default/files/documents/pe{_}02{_}11{_}pefuj>.

FUJIWARA, T. Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil. 2011. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~fujiwara/papers/elevotesite.pdf>>.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.

FUNG, A.; WRIGTH, E. O. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, p. 566–569, 2006. ISSN 0036-8237.

GEISSEL, B. Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, v. 35, n. 4, p. 401–414, 2009. ISSN 0300-3930.

GEISSEL, B.; NEWTON, K. *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* New York, NY, USA: Routledge, 2012.

GELMAN, A.; HILL, J. *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GERBER, A. S.; GREEN, D. P. *Field experiments : design, analysis, and interpretation*. New York; London: W. W. Norton & Company, 2012. ISBN 9780393979954 0393979954.

GOLDFRANK, B. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park - PA: Pennsylvania State University Press, 2011.

GOMES, C. A.; CONTERATO, M. A. Projetos Territoriais de Desenvolvimento: uma Tipologia do Proinf no Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Gestão e Desenvolvimento em contexto*, v. 3, n. 3, 2015.

GOODIN, R. E. *Innovating democracy : democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 9780199650552 0199650551 9780199547944 0199547947.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, CEDEC (Brazil), v. 67, n. 67, p. 49–103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 92, p. 105–121, 2012. ISSN 0101-3300.

GURZA LAVALLE, A.; ROMÃO, W.; ZAREMBERG, G. Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*; Vol 59, No 220 (2014), 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/47517>>.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, scielo, v. 59, p. 609–650, 2016.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. F. *Why deliberative democracy?* [S.l.: s.n.], 2004. 217 p. ISBN 0691120196.

HABERMAS, J. *The structural transformation of the public sphere*. Cambrigde: Polity, 1992.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HIDALGO, F. D. Digital democratization: Suffrage expansion and the decline of political machines in Brazil. 2010.

HIDALGO, F. D.; LESSING, B. Endogenous State Weakness in Violent Democracies : Paramilitaries at the Polls. 2016.

HIRST, P. *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.

HO, D. E. et al. Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. *Political Analysis*, v. 15, n. 3, p. 199–236, 2007. ISSN 10471987.

HOLLAND, P. W. Statistics and Causal Inference. *Journal of the American Statistical Association*, [American Statistical Association, Taylor & Francis, Ltd.], v. 81, n. 396, p. 945–960, 1986. ISSN 01621459. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2289064>>.

HUBER, E.; RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, J. D. The Impact of Economic Development on Democracy. *The Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, v. 7, n. 3, p. 71–86, 1993. ISSN 08953309. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2138443>>.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State. *American Sociological Review*, [American Sociological Association, Sage Publications, Inc.], v. 65, n. 3, p. 323–342, 2000. ISSN 00031224. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2657460>>.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the Left: Social policy and inequality in Latin*. [S.l.]: University of Chicago Press, 2012.

HUNTINGTON, S. P. *The third wave : democratization in the late twentieth century*. Norman ; London: University of Oklahoma Press, 1998. ISBN 080612346X 9780806123462.

IMAI, K.; KIM, S. Understanding and Improving Fixed Effects Regression Models for Causal Inference. 2011.

IMAI, K.; VAN DYK, D. Causal Inference With General Treatment Regimes. *Journal of the American Statistical Association*, Taylor & Francis, v. 99, n. 467, p. 854–866, sep 2004. ISSN 0162-1459. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1198/016214504000001187>>.

IMBENS, G. W.; RUBIN, D. B. *Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2015.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 100, n. 2, p. 165–181, 2006. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/electoral-institutions-and-the-politics-of-coalitions-why-some-democracies-redistribute-more-than-others>>.

JOAS, M.; GEISSEL, B. *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* [S.l.]: Barbara Budrich Publishers, 2012.

KARPOWITZ, C.; MENDELBERG, T.; SHAKER, L. Gender Inequality in Deliberative Participation. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 106, n. 3, p. 533–547, 2012. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/gender-inequality-in-deliberative-participation>>.

KASTELLE, J. P.; LEONI, E. L. Using Graphs Instead of Tables in Political Science. *Perspectives on Politics*, v. 5, n. 04, 2007. ISSN 1537-5927. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract/{_}S1537592707072>.

KAUFMAN, R.; SEGURA-UBIERGO, A. Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97. *World Politics*, v. 53, n. 4, p. 553–587, 2001.

KEELE, L. The Statistics of Causal Inference: A View from Political Methodology. *Political Analysis*, Cambridge University Press, v. 23, n. 3, p. 313–335, 2015. ISSN 1047-1987. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/statistics-of-causal-inference-a-view-from-political-methodology>>.

KEELE, L.; KELLY, N. J. Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables. *Political Analysis*, Cambridge University Press, v. 14, n. 2, p. 186–205, 2006. ISSN 1047-1987. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/dynamic-models-for-dynamic-theories-the-ins-and-outs-of-lagged-dependent-variables>>.

KEELE, L.; TITIUNIK, R. Natural Experiments Based on Geography. *Political Science Research and Methods*, Cambridge University Press, v. 4, n. 1, p. 65–95, 2016. ISSN 2049-8470. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/natural-experiments-based-on-geography>>.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. a. *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. Washington DC: The World Bank, 2010. 280 p. ISSN 082138029X. ISBN 9780821380284. Disponível em: <<https://openknowledge>>.

worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry*. Princeton, New Jersey.: Princeton University Press, 1994. ISSN 1302177X. ISBN 9780415617710.

KLAŠNJA, M.; TITIUNIK, R. The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 111, n. 1, p. 129–148, 2017. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/incumbency-curse-weak-parties-term-limits-and-unfulfilled-accountability/9A39B53A1B8A5AD1925DC2C2D50D33CE>>.

LAMBERTUCCI, A. A participação social no Governo Lula. In: AVRITZER, L. (Ed.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: UFMG-Cortez, 2010. p. 70–89.

LEE, D. S. Randomized experiments from non-random selection in U.S. House elections. *Journal of Econometrics*, v. 142, n. 2, p. 675–697, 2008. ISSN 0304-4076. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304407607001121>>.

LEVINE, D. H.; MOLINA, J. *The quality of democracy in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011.

LIMA, J. d. S. Desenvolvimento Territorial e Economia Solidária: das concepções e práticas entre o Estado brasileiro e os coletivos organizados no Território do Sisal-BA. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 131, 2012.

LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação Política no Brasil. In: ARRECH, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, SP, Brasil: Unesp, 2015. p. 23–30.

LINDERT, P. H. The Rise of Social Spending, 1880 - 1930. *Explorations in Economic History*, v. 31, n. 1, p. 1–37, 1994.

LINDERT, P. H. *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteen century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LUCHMAN, L. H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais da Unisões*, v. 161, p. 43–79, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, É. R. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, scielo, v. 59, p. 789–822, 2016.

LUPU, N.; PONTUSSON, J. The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 105, n. 2, p. 316–336, 2011. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/structure-of-inequality-and-the-politics-of-redistribution/4EC52915A361D3FE427CBCD493474FB2>>.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, J. J. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980. ISSN 0040-5736. ISBN 0226503550.

MANSBRIDGE, J. J. et al. *A systemic approach to deliberative democracy*. [S.l.: s.n.], 2012. 1–26 p. ISBN 9781107025394.

MARES, I. *The politics of social risk : business and welfare state development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. ISBN 0521827418 9780521827416 0521534771 9780521534772.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição. o orçamento participativo de Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). *A inovação democrática no Brasil*. [S.l.: s.n.], 2003a. p. 129–156.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, SP, Brasil: Cortez, 2003b. p. 129–156.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. R. C. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

MARTINS, L. R.; VIEIRA, I. F. Política de desenvolvimento de territórios rurais: o caso do território sul-litorâneo no Espírito Santo. *Geographia Opportuno Tempore*, v. 1, 2014.

MATTEI, L. *Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 Anos do Condraf*. Brasília: Ministérios do Desenvolvimento Agrário, 2010.

MATTEI, L.; DUARTE, L. *Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural sustentável*. Brasília: Série Documentos, 2005.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, v. 89, p. 914–927, 1981.

MICHELS, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 2, p. 275–293, 2011. ISSN 0020-8523.

MIGUEL, E.; SATYANATH, S.; SERGENTI, E. Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach. *Journal of Political Economy*, v. 112, n. 4, p. 725–753, 2004. Disponível em: <<https://econpapers.repec.org/RePEc:ucp:jpolec:v:112:y:2004:i:4:p:725-753>>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: MDA, 2005.

MOENE, K.; WALLERSTEIN, M. Inequality, Social Insurance, and Redistribution. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 95, n. 4, p. 859–874, 2001. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/inequality-social-insurance-and-redistribution/C7579EFE55BF4F60D40D0AEB85678577>>.

- MOENE, K. O.; WALLERSTEIN, M. Earnings Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis. *World Politics*, v. 55, n. 04, p. 485–516, 2003. ISSN 0043-8871.
- MONTAMBEAULT, F. Learning to Be "Better Democrats"? The Role of Informal Practices in Brazilian Participatory Budgeting Experiences. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Ed.). *New institutions for participatory democracy in Latin America : voice and consequence*. New York, NY, USA: Palgrave Macmillan, 2012.
- MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. Counterfactuals and causal inference: Methods and principles for social research. *Camnridge University Press*, 2007.
- MORLINO, L. *Changes for Democracy. Actors, Structures, and Process*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- MORLINO, L.; DIAMOND, L. *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore, MD: John Hopkins: University Press, 2005.
- MULLIGAN, C. B.; GIL, R.; MARTIN, X. Sala-i. Do Democracies Have Different Public Policies than Nondemocracies? *Journal of Economic Perspectives*, v. 18, n. 1, p. 51–74, 2004. ISSN 0895-3309.
- NERI, M. C.; MELO, L. C.; MONTE, S. d. R. *Superação da Pobreza e a Nova Classe Média no Campo*. Editora fg. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.
- NICOLAU, J. M. *Eleições no Brasil : do Império aos dias atuais*. [S.l.: s.n.], 2012. ISBN 8537808849 9788537808849.
- NOVAES, L. M. Disloyal Brokers and Weak Parties. *American Journal of Political Science*, Wiley/Blackwell (10.1111), v. 62, n. 1, p. 84–98, sep 2017. ISSN 0092-5853. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/ajps.12331>>.
- O'DONNELL, G.; CULLEL, J. V.; LAZETTA, O. *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. [S.l.]: University of Notre Dame Press, 2004.
- OLKEN, B. Direct democracy and local public goods: Evidence from a field experiment in indonesia. *American Political Science Review*, v. 104, n. 2, p. 243–267, 2010.
- PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1970. ISSN 52107856. ISBN 9780521290043.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. *The Economic Effect of Constitution*. [S.l.: s.n.], 2003. ISBN 0262661926.
- PIRES, R. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- PIRES, R.; TOMAS, M. C. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

POGREBINSCHI, T. Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 657–693, 2005. ISSN 0011-5258.

POGREBINSCHI, T. Com a apalavra, a sociedade. *Revista Insight - Inteligência*, p. 90–99, 2012.

POGREBINSCHI, T. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários. *Textos para Discussão - IPEA*, 2012.

POGREBINSCHI, T. *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*. Berlin, Germany: Friedrich-Ebert-Stiftung | Latin America and the Caribbean, 2013a. 1–31 p.

POGREBINSCHI, T. Democratic Innovations and Quality of Democracy: Do we need new and more creative recipes? *Paper Presente at ECPR Annual Meeting*, 2013b. ISSN 1098-6596.

POGREBINSCHI, T. *Não há representação sem participação*. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>>.

POGREBINSCHI, T.; RYAN, M. Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research*, 2017a. ISSN 1475-6765. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12219>>.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The Impact of Participatory Democracy Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *Comparative Politics*, p. 313–332, 2014. ISSN 00104159.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, scielo, v. 54, p. 259–305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados*, v. 60, n. 1, p. 7–43, 2017b. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/001152582017113>>.

POSNER, D. N. The Political Salience of Cultural Difference: Why Chewas and Tumbukas Are Allies in Zambia and Adversaries in Malawi. *The American Political Science Review*, [American Political Science Association, Cambridge University Press], v. 98, n. 4, p. 529–545, 2004. ISSN 00030554, 15375943. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4145323>>.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, A. et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton :: Princeton University Press, 1994.

- REHM, P. *Risk Inequality and Welfare States. Social Policy Preferences, Development, and Dynamics*. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.
- REMMER, K. L. Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience. *World Politics*, v. 42, p. 315–335, 1990.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil : período de 1997 a 2000*. Petropolis, RJ, Brasil: Forum Nacional de Participacao Popular : Editora Vozes, 2003. ISBN 8532628419 9788532628411.
- ROBERTS, K. W. Voting over Income Tax Schedules. *Journal of Public Economics*, v. 8, 1977.
- ROEMER, T. Individual Welfare, Majority Voting and the properties of a linear income tax. *Journal of Public Economics*, v. 7, p. 163–168, 1975.
- RUBIN, D. B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*, v. 66, n. 5, p. 688–701, 1974. ISSN 0022-0663. Disponível em: <<http://content.apa.org/journals/edu/66/5/688>>.
- RYAN, M.; SMITH, G. Towards a Comparative Analysis of Democratic Innovations: Lessons from a small-N fsQCA of Participatory Budgeting. *Revista Internacional de Sociología*, 2012.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, G. *The theory of democracy revisited 1, 1.*. Chatham, NJ: Chatham House Publ., 1987. ISBN 0934540470 9780934540476 0934540497 9780934540490 0934540462 9780934540469 0934540489 9780934540483.
- SCHNEIDER, B. R. Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments. *World Politics*, v. 30, n. 2, p. 215–234, 1995.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SILVA, M. K.; MARQUES, P. M.; SCHNEIDER, S. (Ed.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: UGRGS Editora, 2004.
- SCHNEIDER, S.; MULLER, A. L.; SILVA, M. K. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 1, p. 106–138, 2012.
- SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, v. 2, p. 225–259, 2010.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. [S.l.: s.n.], 1942.
- SDT/MDA. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Série docu. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Série Documentos Institucionais N 1, 2005c.
- SDT/MDA. *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. Brasília: Ministérios do Desenvolvimento Agrário. Série Documentos Institucionais N 3, 2005d.

SDT/MDA. *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Série docu. [S.l.]: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Série Documentos Institucionais N 2, 2005e.

SDT/MDA. *PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Guia para o Planejamento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Série Documentos de Apoio N 2, 2005f.

SDT/MDA. *REFERÊNCIAS PARA A GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS. Guia Para o Controle Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Série Documentos de Apoio N 4, 2005g.

SEELE, A.; PERUZZOTTI, E. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. [S.l.]: Woodrow Wilson Center - John Hopkins University Press Series, 2009.

SEKHON, J. S. Opiates for the Matches: Matching Methods for Causal Inference. *Annual Review of Political Science*, v. 12, p. 138–150, 2010.

SEKHON, J. S.; TITIUNI, R. When Natural Experiments Are Neither Natural nor Experiments. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 106, n. 1, p. 35–57, 2012. ISSN 0003-0554. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/article/when-natural-experiments-are-neither-natural-nor-experiments/E8A67829C2EEBC429CDD671B4C9313F9>>.

SILVA, M. K.; MULLER, A. L.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, v. 20, p. 139, 2012.

SILVA, M. K.; ROCHA, A. G. Mediação nas Instituições Participativas: Articuladores Territoriais e Participação na Política de Desenvolvimento Territorial. *Interseções*, v. 17, n. 1, p. 136–164, 2015.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S.; MARQUES, P. M. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

SMITH, G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOLT, F.; HU, Y. *{dotwhisker}: Dot-and-Whisker Plots of Regression Coefficients from Tidy Data Frames*. 2015. Available at The Comprehensive R Archive Network (CRAN). Disponível em: <<http://cran.r-project.org/package=dotwhisker>>.

SOUZA, C. H. L. de; PIRES, R. R. C. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 4, p. 499–518, 2012.

SOUZA SANTOS, B. V. Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 1998.

STUART, E. A. Matching methods for causal inference: A review and a look forward. *Statistical science : a review journal of the Institute of Mathematical Statistics*, v. 25, n. 1, p. 1–21, feb 2010. ISSN 0883-4237. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2943670/>>.

TANSCHKEIT, T.; POGREBINSCHI, T. Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil? *Open Democracy*, 2018.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. [S.l.]: scielo, 2005. 209–213 p.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. *Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Brasília: IPEA - Texto para discussão., 2012. 1–44 p.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, p. 0010414013512601, 2013. ISSN 0010-4140, 1552-3829.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, p. 191–228, 2006. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm>.

URBINATI, N. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VAZ, A. C. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 163–205, 2011.

VAZ, A. C.; PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio pares contrafactuais. In: *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação - Série Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011.

VAZ, A. C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 3, p. 499–518, 2012.

WAMPLER, B. *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park - PA: The Pennsylvania State University, 2007. ISBN 9780271032528.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *comppoli Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291–312, 2004. ISSN 0010-4159.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, p. 3–24, 2013. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/latin_american_research_review/v048/48.2.z>.

APÊNDICE A – Lista dos entrevistados

Entrevista Um: Humberto Oliveira - Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA 2003-2010 e 2015-2016.

Entrevistado Dois: Andrea Butto - Secretária de Desenvolvimento Territorial do MDA 2012-2014.

Entrevistado Três: Guilherme Abrahão - Secretário Executivo do CONDRAF de 2013-2014.

Entrevistado Quatro: Rodrigo Amaral - Secretário Executivo do CONDRAF de 2015-2016.

Entrevistado Cinco: Alessandra Lunas - Conselheira do CONDRAF representando a CONTAG.

Entrevistado Seis: Marco Rochinski - Conselheiro do CONDRAF representando a FETRAF.

Entrevistado Sete: Mazinho - Membro da Rede Nacional dos Colegiados Territoriais Nordeste.

Entrevistado Oito: Marcia Dornelles - Membro da Rede Nacional dos Colegiados Territoriais Sudeste.

Entrevistado Nove: Generosa de Oliveira Silva - Conselheiro do CONDRAF representando cooperativas de agricultura familiar e economia solidária.

Entrevistado Dez: Jean Marc - Conselheiro do CONDRAF representando organizações não governamentais e extensionistas rurais.

Entrevistado Onze: Laudemir Mueller - Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário - 2012-2014.

Entrevistado Doze: Marcia Quadrado - Secretária Executiva do MDA 2005 e Secretária Executiva da SDT-MDA.

Entrevistado Treze: Igor Teixeira - Gestor do MDA, coordenador do Programa PAA.

Entrevistado Quatorze: Ivanilson Guimarães - Consultor da SDT

Entrevistado Quinze: Vera Azevedo - Consultora do CONDRAF entre 2003-2014.

APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas

Entrevista gestor MDA

1. Como surgiu o processo de territorialização da política de desenvolvimento rural no Brasil? Você acompanhou este processo de criação dos programas de territorialização?
2. Quais eram os objetivos do governo ao lançar este processo de territorialização? Estes objetivos se mantiveram ao longo de todo o processo de territorialização?
3. Como você avalia a participação social nos territórios? Qual a dinâmica de funcionamento dos Colegiados?
4. Qual a importância dos colegiados no desenvolvimento nacional das políticas de desenvolvimento rural? Eles cumpriam um papel nacional de diálogo com o MDA?
5. Qual a importância dos colegiados no desenvolvimento local das políticas? Sobre tudo, na sua execução e acesso dos municípios e agricultores as políticas federais.
6. Na sua avaliação, os colegiados e os territórios produzem impactos na destinação de políticas aos municípios? Quais? E isso tem melhorado as condições de vida local?
7. Em qual sentido os territórios auxiliam os agricultores no nível local? Mais informação, mais formação, mais capacitação, maior empoderamento?
8. Você acredita que os territórios auxiliam os agricultores no diálogo com prefeituras e governos do Estado?
9. Quais as principais diferenças entre Territórios Rurais e Territórios da Cidadania?
10. Como eram escolhidos os municípios que iriam fazer parte dos territórios?
11. Há um esforço do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Combate a Fome em direcionar políticas aos municípios territorializados? Se sim, o que leva tal esforço?
12. Há relação entre a participação social nos colegiados e em mecanismos nacionais de participação, por exemplo, o Condraf e as Conferências?

13. E os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ? Qual o papel deles no conjunto de políticas de desenvolvimento rural?
14. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural formam pontos de diálogo com os Colegiados?
15. Quais foram as principais dificuldades que o MDA enfrentou para implementar os territórios?

Entrevista representante da sociedade civil nos colegiados territoriais

1. Você participa de algum colegiado? Qual? Qual movimento você faz parte?
2. Como surgiu o colegiado que você participa?
3. Como funcionam as reuniões dos colegiados?
4. Quais os principais movimentos sociais e agentes deste fórum?
5. Na sua avaliação, os colegiados e os territórios produzem impactos na destinação de políticas aos municípios? Quais? E isso tem melhorado as condições de vida local?
6. Como os colegiados contribuiu para seu município?
7. Os colegiados resultaram em maior capacidade de ação para seu movimento? Como e porquê?
8. Qual a relação com prefeitos e governadores? O partido político deles importa?
9. Há relação entre a participação social nos colegiados e em mecanismos nacionais de participação, por exemplo, o Condraf e as Conferências?
10. E os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ? Qual o papel deles no conjunto de políticas de desenvolvimento rural?

Entrevista conselheiros do CONDRAF

1. Quanto tempo você participa do Condraf ?
2. Como funciona o Condraf ? Qual a dinâmica de reuniões, principais entidades que participam, composição dos membros, entre outros.
3. Na sua opinião, Qual o papel do CONDRAF na construção de políticas do MDA? Em qual tipo de política o Condraf tem maior inserção? E quais momentos que o Condraf é mais ouvido pelo Governo?
4. Na sua opinião e considerando sua experiência, em quais políticas o CONDRAF cumpriu um papel decisivo? Como foi este processo?
5. Qual o papel dos comitês permanentes do Condraf?
6. Na sua experiência, O CONDRAF estabelecia relação com outros conselhos do governo federal?
7. Qual era o papel das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural e de ATER? E qual o papel do condraf neste processo?
8. Você participou do processo de elaboração e implementação do II PNDRSS? Como o Condraf se inseriu na elaboração e implementação do Plano? Qual a relação do II PNDRSS com a conferência?
9. Você acredita que a maior parte das deliberações das conferências entravam na agenda política do MDA? Em quais áreas era mais fácil essa inserção? Em quais temas você não obtiveram os resultados que esperavam?
10. Qual a relação do CONDRAF com as outras inovações no tema do desenvolvimento rural gestadas pelo MDA? Conselhos estaduais, municipais, territoriais.
11. Você acredita que a participação no CONDRAF é benéfica à sua entidade? Em qual sentido?
12. Quais as principais entidades da sociedade civil que você dialoga no CONDRAF? Há um nível de conflito com o governo? Como se resolvem a maior parte destes conflitos?

APÊNDICE C – Dados do balanceamento dos dados após o uso de *matching* por ano

O terceiro apêndice da tese tem como objetivo apresentar o balanceamento dos dados após a utilização da técnica de *matching* realizada nos modelos econométricos referentes ao capítulo três.

Os dados para os anos de 2005 foram usados nos casos dos modelos logísticos com *matching* do PRONAF, enquanto os dados somente com os anos de 2011 foram usados nos modelos logísticos com *matching* do PAA, PNAE e ATER, ambos nos capítulos três. No caso dos modelos lineares com estimadores de mínimos quadrados, para o PRONAF nos modelos com *matching* utilizou-se dados de 2005-2013 e para o PAA, PNAE e ATER dados de 2011-2013.

Valores das covariáveis antes do uso de *matching* em 2005

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	480.951
IDH	0.672	0.7145
População rural	0.467	0.345
Produção Agrícola (Log)	7.94	8.04
Cobertura Bolsa Família	8.53	6.44
NGOs	34.24	54.45
Casos	3721	1750

Valores das covariáveis após do uso de matching em 2005

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	167.500
IDH	0.667	0.669
População rural	0.467	0.465
Produção Agrícola (Log)	7.94	8.04
Cobertura Bolsa Família	8.53	8.42
NGOs	34.24	33.84
Casos	1750	1750
Casos Excluídos	1971	

Valores das covariáveis antes do uso de matching em 2006

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	171.565	550.524
IDH	0.670	0.715
População rural	0.457	0.336
Produção Agrícola (Log)	7.96	8.08
Cobertura Bolsa Família	10.40	7.86
NGOs	33.53	55.99
Casos	3521	1950

Valores das covariáveis após do uso de matching em 2006

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	171.565	171.732
IDH	0.670	0.673
População rural	0.457	0.451
Produção Agrícola (Log)	7.96	7.97
Cobertura Bolsa Família	10.40	10.17
NGOs	33.53	30.09
Casos	1950	1950
Casos Excluídos	1571	

Valores das covariáveis antes do uso de matching em 2011

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	310.325	1 117.036
IDH	0.632	0.680
População rural	0.424	0.296
Produção Agrícola (Log)	8.18	8.39
Cobertura Bolsa Família	12.12	8.09
NGOs	33.47	66.27
Casos	2994	2455

Valores das covariáveis após do uso de matching em 2011

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	310.325	410.274
IDH	0.632	0.666
População rural	0.424	0.344
Produção Agrícola (Log)	8.18	8.59
Cobertura Bolsa Família	12.12	9.19
NGOs	33.47	37.14
Casos	2455	2455
Casos Excluídos	539	

Valores antes do uso de matching (2005-2013)

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	480.951
IDH	0.672	0.7145
População rural	0.4676307	0.3458333
Produção Agrícola (Log)	7.9449022	8.0419909
Cobertura Bolsa Família	8.5344200	6.4482187
NGOs	34.2468571	54.4517603
Casos	3721	1750

Valores após do uso de matching (2005-2013)

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	167.500
IDH	0.667	0.669
População rural	0.4676307	0.4651485
Produção Agrícola (Log)	7.9449022	8.0419909
Cobertura Bolsa Família	8.5344200	8.4207901
NGOs	34.2468571	33.8451429
Casos	1750	1750
Casos Excluídos	1971	

Valores antes do uso de matching (2011-2013)

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	480.951
IDH	0.672	0.7145
População rural	0.4676307	0.3458333
Produção Agrícola (Log)	7.9449022	8.0419909
Cobertura Bolsa Família	8.5344200	6.4482187
NGOs	34.2468571	54.4517603
Casos	3721	1750

Valores após do uso de matching (2011-2013)

Valores médios das covariáveis	Tratamento	Controle
PIB (Em mil)	154.590	167.500
IDH	0.667	0.669
População rural	0.4676307	0.4651485
Produção Agrícola (Log)	7.9449022	8.0419909
Cobertura Bolsa Família	8.5344200	8.4207901
NGOs	34.2468571	33.8451429
Casos	1750	1750
Casos Excluídos	1971	