

A ABORDAGEM TERRITORIAL DO PROGRAMA LEADER NA EUROPA E SUA TRANSFERÊNCIA INSTITUCIONAL AO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

João Paulo Ghesti¹
Sandro Pereira Silva²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir alguns pontos centrais considerados pela literatura sobre transferência de política pública (*policy transfer*). A referência empírica foi a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento rural na América Latina, sobretudo a partir dos anos 2000, tendo como base a abordagem territorial. Os princípios fundamentais destas políticas foram emulados do programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), que surgiu na União Europeia (UE) em 1991, cujo objetivo foi apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores. No entanto, algumas fragilidades sobre o modo como essa “transferência” foi conduzida para o contexto latino-americano, com a não observação de questões institucionais próprias da trajetória histórica da região, podem influenciar diretamente o sucesso ou o fracasso das políticas.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, vários países latino-americanos criaram programas ou estruturas institucionais para a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento rural, tendo como base a abordagem territorial (AT). De maneira geral, estas políticas tiveram como principal referência normativa o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), que surgiu na União Europeia (UE) em 1991, tendo como objetivo apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

No entanto, nessa conjuntura, a literatura vem apontando fragilidades sobre o modo como a “transferência” desse tipo de política pública tem sido conduzida em um contexto latino-americano, com a não observação de questões institucionais próprias da trajetória histórica da região que podem influenciar diretamente no sucesso ou no fracasso das políticas.

1. Bacharel em gestão do agronegócio pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em ciências sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (Ceppac/UnB). *E-mail*: <joaoghesti@hotmail.com>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e doutorando em economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Nesse sentido, o que se pretende, neste trabalho, é proceder a uma análise em abstrato do modelo de AT proposto pelo programa Leader na UE, e, concomitantemente, problematizar sobre a viabilidade de sua utilização como referência normativa para a implementação de programas baseados nesta abordagem em países da América Latina. O objetivo, portanto, em um primeiro momento, é construir um quadro analítico em abstrato, a ser aplicado, posteriormente, em outros trabalhos, aos casos concretos de políticas públicas inspiradas pela AT fora do contexto europeu. De todo modo, embora não se atenha a algum programa latino-americano em particular, a generalização contida neste quadro analítico contribui, ao lançar luz sobre as particularidades e as limitações da transferência de políticas em um contexto institucional para outro. Para tanto, utilizou-se o arcabouço conceitual do *policy transfer lesson drawing* a respeito das restrições ao processo de transferência de políticas públicas.

2 A ABORDAGEM TERRITORIAL LEADER E SUA "TRANSFERÊNCIA" PARA A AMÉRICA LATINA

O programa Leader contou com três fases distintas de implementação: o Leader I (1991-1993), o Leader II (1994-1999) e o Leader + (2000-2006). Entre os mais importantes componentes dessa iniciativa, destacam-se: *i*) a abordagem *bottom-up*; *ii*) o estabelecimento de uma estratégia territorial; *iii*) a abordagem integrada e multissetorial; *iv*) o desenvolvimento do potencial local, ressaltando o valor da identidade local; *v*) a parceria horizontal e público-privada; *vi*) uma gestão descentralizada e completa de fundos; e *vii*) a formação de redes.

No que tange à sua AT, a estratégia proposta pelo programa Leader consiste mais em um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais, do que em um conjunto fixo de medidas a serem implementadas. Uma característica importante e original da abordagem Leader baseia-se na construção de parcerias locais entre os setores público e privado, denominada grupos de ação local (GALs), podendo ser criados especificamente para a obtenção do apoio Leader ou ser baseados em parcerias previamente existentes. Em um plano coletivo, os territórios como um agregado das competências individuais são incentivados a explorar novas formas de tornarem-se ou permanecerem competitivos e a utilizar da melhor maneira as suas potencialidades (Comunidades Europeias, 2006).

A partir dos anos 1990, a emergência de um enfoque territorial para o desenvolvimento rural nos países da Europa suscitou um intenso debate a respeito da possibilidade de sua replicação na América Latina. Organizações como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Banco Mundial insistiram, com ênfase bastante normativa, na adoção deste enfoque. Neste sentido, a partir do início dos anos 2000, na região, são operacionalizados diversos programas que, de alguma maneira, auxiliaram na disseminação dessa estratégia em programas específicos em vários países da região. Entre eles podem ser citados: o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (Incoder), na Colômbia (Perafán, 2007); o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta), na Argentina (Ghesti, 2013); a Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no México (Torres e Macías, 2009); e o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (Pronat), no Brasil (Silva, 2013).

Assim, a América Latina passou a se tornar um terreno fértil para a experimentação em desenvolvimento rural com enfoque territorial. No entanto, a "transferência" dessa referência normativa de política pública para outros contextos nacionais ocorreu de forma diferenciada entre os diversos países que implementaram esse tipo de experiência.

Embora a AT seja apontada como uma nova forma de se estabelecer relações políticas de planejamento da ação governamental entre Estado e sociedade, existem muitas críticas sobre a forma e a trajetória de elaboração e implementação das políticas expressas sob tais estratégias na América Latina, inclusive pelo fato de ser derivada de um programa vindo de um contexto econômico, social e regional tão distinto como o da UE.

De acordo com Dolowitz (2003), o processo de *policy transfer*, como é conhecido na literatura internacional, envolve uma multiplicidade de interações entre as possibilidades referentes a: o que é transferido ou o que pode o ser; as estratégias e os processos envolvidos na transferência de informações de um ambiente para outro; os agentes envolvidos no processo; e o que os motiva a se engajarem em uma transferência. As razões que levam os atores a se engajarem em um processo como este variam desde justificativas a uma ação já adotada ou a uma decisão já feita a respeito da utilização de um modelo estrangeiro ou ideia para solucionar um problema político real percebido ou alguma falha.

Outro conceito importante nesse tipo de análise é o de *lesson drawing*, que envolve um contexto mais particular de transferência, podendo dar-se por meio de emulação, hibridização, síntese e/ou inspiração. Rose (1993) qualificou o *lesson drawing* como uma atividade prática, baseada em observações empíricas, na qual lições são tiradas como ferramentas para orientarem a ação. Para o autor, o *lesson drawing* envolve várias etapas em sua operacionalização, por se tratar de um processo em que um conhecimento sobre um programa em um país é aplicado no desenho de um novo programa em outro país. Cada etapa irá determinar o grau de “fungibilidade” de uma política ou instituição, isto é, mobilidade, adaptabilidade, ou transferibilidade de uma lição entre contextos institucionais diferentes. Para a análise do potencial de fungibilidade de uma instituição entre contextos institucionais diferentes, o autor propôs sete categorias: *i*) singularidade de um programa; *ii*) instituições como meios necessários; *iii*) recursos como restrição; *iv*) complexidade de um programa; *v*) escala de mudanças; *vi*) impacto da interdependência; e *vii*) valores definindo objetivos. Estas etapas serão bastante úteis para a análise da fungibilidade no processo de difusão da AT do programa Leader para o contexto latino-americano.

3 A FUNGIBILIDADE DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO LEADER

São discutidas a seguir, com base nas sete categorias de análise contidas no arcabouço conceitual das contingências que afetam o processo de *lesson drawing* (Rose, 1993), os fatores favoráveis e os limitantes dessa tentativa de se difundir, nos países da América Latina, o mesmo referencial proposto para uma estratégia de desenvolvimento rural na UE presente no programa Leader. A partir do confronto entre comunalidades ou dissonâncias verificadas, de um modo ainda que exploratório, procura-se levantar alguns aspectos qualitativos no sentido de um possível padrão de difusão de políticas públicas circunscrito ao contexto latino-americano.

3.1 Primeira categoria: a singularidade de um programa

De acordo com Rose (1993), em *lesson drawing* um programa único quer dizer inimitável literalmente. Assim, *quanto menos elementos de singularidade um programa apresentar, mais fungível ele será*. Um programa não precisa ser uma réplica exata de cada elemento da fonte original. Desde que equivalências funcionais possam ser substituídas, um programa novo não terá carência em nada essencial em relação ao modelo original. No entanto, os programas que se restringem a determinados lugares, como os destinados a prover assistência às famílias de agricultores, isto é, uma medida relacionada ao contexto das áreas rurais, seriam melhor

definidos como programas “dependentes do contexto”. Desta forma, contanto que o contexto seja o mesmo, este tipo de programa, em princípio, pode ser transferível de um país para outro.

No que tange à AT, a estratégia normativa prevista no programa Leader caracteriza-se como uma iniciativa voltada ao desenvolvimento das capacidades endógenas das zonas rurais da UE. Segundo as Comunidades Europeias (2006), a partir de 2007, a iniciativa seria integrada à política de desenvolvimento rural global da Comunidade Europeia, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE por meio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), criado também em 2007.

Dessa forma, a iniciativa Leader – que nasceu justamente ao propósito de proporcionar aos países-membros da UE uma espécie de laboratório para o desenvolvimento de capacidades locais e para a experimentação e a difusão de lições a respeito de novas formas de satisfação das necessidades das comunidades rurais – é considerada, aqui, como um programa dependente do contexto. Outro ponto a se acrescentar neste sentido é que esta abordagem surgiu da convergência em torno de problemas comuns aos países europeus. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003), devido às mudanças nos padrões de consumo e da concorrência externa, além de outros fatores econômicos e sociais, os países-membros da OCDE passaram a perceber a necessidade de diversificar suas atividades rurais; a partir desta percepção, então, novas formas de políticas públicas para o mundo rural em um contexto de globalização começaram a emergir.

É nesse sentido que Rose (1993) argumentou que, em princípio, um programa único poderia tornar-se fungível pelo fato de tratar de problemas para os quais haja um paralelo entre várias jurisdições. Acrescenta-se, aqui, o inverso também: um programa dependente do contexto pode também tornar-se único e, em alguns casos, “infungível”. Nesta perspectiva, por exemplo, apesar de a abordagem Leader caracterizar-se como um programa dependente do contexto, devido a certas particularidades subjacentes, ela pode também tornar-se um programa único: ela requer um contexto com elementos bastante específicos.

Uma característica importante dessa abordagem diz respeito às estratégias locais de desenvolvimento por zona. Em uma abordagem por zona, a zona-alvo para a aplicação da política consiste em um território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, uma entidade local e um sentimento de pertencimento ou necessidades e expectativas comuns. Como condição necessária, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável (Comunidades Europeias, 2006). Mais ainda, além de uma cultura participativa, esta abordagem pressupõe cooperação, inovação em *lato sensu* e ações integradas e multissetoriais.

Apesar de a questão não se resumir somente a capital social, em uma zona que, por exemplo, não possua um capital social suficiente, a AT pode transformar-se em um programa único, pois este elemento é praticamente impossível de ser copiado; por outro lado, em zonas com recursos paralelos em termos de capital social, a AT pode tornar-se um programa dependente do contexto e fungível, segundo a definição de Rose (1993).

3.2 Segunda categoria: instituições como meios necessários

O termo instituições em *lesson drawing* refere-se às organizações formais do governo envolvidas na implementação e na oferta de programas públicos. Neste sentido, apesar de as instituições estarem necessariamente envolvidas na oferta de programas públicos, isso não implica que sejam

importantes *per se*. Quando um programa não demanda uma forma institucional específica, várias formas organizacionais podem ser consistentes a um objetivo dado. Desta forma, uma instituição pode ser substituída por outra equivalente. Portanto, “quanto mais substituíveis forem as instituições envolvidas na execução de um programa, mais fungível será esse programa” (Rose, 1993, p. 124).

De acordo com Rose (1993), a fungibilidade de um programa depende do quanto sua oferta exige uma forma institucional específica ou, ao contrário, se existe permutabilidade entre as instituições envolvidas, o que não implica necessariamente uma forma idêntica entre os procedimentos organizacionais, mas uma equivalência funcional entre eles. Segundo o autor, o primeiro passo necessário ao processo de *lesson drawing* consiste em verificar se a jurisdição que quer importar um programa possui capacidade institucional para isso.

Em uma perspectiva bastante simplista e reducionista, o cerne da AT presente na estratégia Leader poderia ser resumido em dois preceitos: construção de parcerias locais entre os setores público e privado; e abordagem ascendente de tomada de decisões. A princípio, estes preceitos não requerem nenhuma instituição específica para sua operacionalização. Nesta perspectiva, isoladamente das demais, a AT pode mostrar-se altamente fungível, pois, por sua generalidade neste aspecto em particular, poderia, *em tese*, aplicar-se a qualquer caso concreto em que existam capacidades institucionais. Todavia, devido à complexidade inerente à abordagem, para esta abordagem as instituições *per se* constituem uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação da AT como instituição bem-sucedida.

Retomando a primeira categoria de análise: a AT exige elementos contextuais bastante específicos como condição necessária. Neste sentido, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável. Uma vez presente esses elementos em uma localidade, a abordagem constitui um programa dependente do contexto e, portanto, na sua transferência para essa jurisdição, as instituições constituem uma condição necessária e suficiente para o transplante da abordagem. Caso contrário, na falta destes elementos contextuais específicos, a AT torna-se um programa único, infungível, portanto, em seus efeitos ou consolidação, e, por isso, as instituições tornam-se uma condição necessária, mas não suficiente. Desta forma, em uma perspectiva desconectada da primeira categoria de análise e das implicações advindas do seu uso, a AT pode mostrar-se altamente fungível no que diz respeito à configuração institucional. Entretanto, paradoxalmente, a abordagem pode mostrar-se ao mesmo tempo fungível quanto à forma e infungível quanto ao conteúdo.

Subjacente a esses dois preceitos está a necessidade de “capacidades institucionais” bastante específicas e difíceis de serem imitadas. Além de mudanças na superestrutura, observadas à primeira vista, referentes à conformação dos programas com ênfase na construção de parcerias e abordagem ascendente, a transferência da AT implica, acima de tudo, capacidades institucionais no nível da estrutura. De acordo com as Comunidades Europeias (2006), o primeiro passo na aplicação da abordagem Leader diz respeito à criação de capacidades locais. Os agentes locais devem ter ou adquirir as capacidades necessárias em termos de estrutura e recursos humanos necessários a atividades específicas, além de competências financeiras para gerir essas atividades. Aqui, a criação de capacidades não representa uma atividade individual, mas uma atividade coletiva, a partir da qual diferentes agentes rurais tomam consciência da abordagem e do seu modo de aplicação. Tarefa esta, portanto, altamente complexa que exige tempo e recursos, com resultados verificáveis, muitas vezes, indiretamente e em longo prazo.

3.3 Terceira categoria: recursos como restrição

De acordo com Rose (1993), leis, funcionários públicos e recursos financeiros são os três recursos necessários para a criação de programas públicos. Um programa não pode ser transferido se não puder ser fixado em forma de lei.

Programas, em geral, variam grandemente quanto a seu *mix* de recursos. Alguns podem ser intensivos em leis e regulação; outros, intensivos em dinheiro; e outros, ainda, podem ser intensivos tanto em trabalho quanto em dinheiro. Aqui, a fungibilidade não requer que os recursos sejam idênticos, mas, pelo menos, que sejam equivalentes. Assim, “quanto maior for a equivalência de recursos entre governos, maior será a fungibilidade de um programa” (Rose, 1993, p. 127).

Para Rose (1993), os recursos pecuniários constituem uma espécie de fator limitante, ou seja, a implementação de um programa exige uma quantidade mínima de dinheiro, e quanto maior for a demanda por recursos, menor será a capacidade das agências públicas em financiar programas. Segundo o autor, quando os formuladores de políticas públicas começam a reclamar sobre a falta de investimento, isso significa que os propósitos de um programa possuem baixa prioridade política.

No que tange à AT, a iniciativa Leader foi introduzida como uma iniciativa comunitária financiada pelos fundos estruturais comunitários. Uma característica desta iniciativa que já conta com três gerações é o aumento substancial, não apenas na porcentagem de territórios comunitários em que a abordagem vem sendo aplicada e no número de grupos Leader, mas também no nível de financiamento atribuído a abordagens do mesmo tipo. Em relação ao Leader I, o Leader II demandou um aumento da ordem de 397% em financiamento, quase o quádruplo, e o Leader + em relação ao Leader II demandou um aumento aproximado de 120%; em comparação ao Leader I, houve um aumento da ordem de 476%. Acima de tudo, o retorno desse financiamento pode não ser contabilizado diretamente, e gerar frutos apenas em longo prazo. Em 2007, a abordagem passou a ser integrada à política de desenvolvimento rural global da UE, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE no âmbito do Feader (Comunidades Europeias, 2006).

Além de ser intensiva em dinheiro, a AT também o é em relação a trabalho ou recursos humanos. Retomando a segunda categoria: a construção de parcerias entre o setor público e o privado requer forte ênfase na criação de capacidades administrativas para estimular e apoiar a concepção dos GALs (Comunidades Europeias, 2006). Ademais, além de ser intensiva em dinheiro e trabalho, embora os conceitos jurídicos de território e grupos de trabalho sejam altamente fungíveis em abstrato, a AT implica muitos elementos que não podem ser regulamentados ou exigidos por lei, abrangendo a esfera dos comportamentos individuais e coletivos que não podem ser “criados por decreto”.

3.4 Quarta categoria: complexidade de um programa

De acordo com Rose (1993), em sua forma mais simples, um programa envolve um *link* direto entre uma única causa e um único efeito; ou seja, para alcançar X, então faça A. Entretanto, um programa complexo envolve uma multiplicidade de causas operando direta e indiretamente para produzir outra multiplicidade de efeitos; ou seja, para alcançar X e Y, então faça A, B e C, que produziram resultados indiretamente influenciados por F e G, e assim por diante. Assim, quanto mais simples for a estrutura de causa e efeito de um programa, mais fungível ele será (Rose, 1993, p. 132).

Dessa forma, um programa simples terá um “objetivo único”, seja ele ambicioso ou pequeno. Mesmo que um objetivo seja difícil, ele será menos complexo do que perseguir três ao mesmo tempo; um objetivo único evita conflito entre metas concorrentes, ao passo que um programa complexo demanda *trade-offs* entre objetivos. Por sua vez, *quanto menos numerosas e mais direitas* forem as causas de um resultado almejado, maior será a probabilidade de fungibilidade de um programa, pois haverá pouco a ser transferido. Os programas mais simples caracterizam-se, também, por possuir *foco empírico*, quer dizer, seus objetivos podem ser confiável e objetivamente identificados e verificados. Um foco empírico permite identificar a que um programa destina-se a realizar e, conseqüentemente, avaliar a eficácia de sua transferência.

Por outro lado, a “familiaridade” em determinada área política simplifica o processo de *lesson drawing*. Quando a forma de um programa operar em uma jurisdição torna-se bastante conhecida a análise da transposição de um programa para outro contexto político torna-se mais simples. Todavia, quando um terreno político é ainda inexplorado, os resultados de uma experiência nesse campo tornam-se incertos. Por fim, quanto maior for o “grau de imprevisibilidade” associado a um programa, mais difícil será tirar alguma lição sobre ele. Embora a previsibilidade nunca seja absoluta, programas que não acarretam grandes impactos políticos podem ser associados a um alto grau de previsibilidade, ao passo que programas categorizados, por exemplo, como econômicos, apresentando alta relevância social e política, possuem conseqüências menos previsíveis (Rose, 1993).

No que tange à AT, a abordagem Leader caracteriza-se como uma metodologia que – devido a seu alto grau de generalidade já constatado na segunda categoria, podendo mostrar-se altamente fungível no que se refere à configuração institucional – não possui objetivos predeterminados em abstrato, pois não representa um conjunto fixo de medidas a serem implementadas, e, por isso, os objetivos e o foco dado à AT podem variar no mesmo sentido que as configurações institucionais nos casos concretos. Entretanto, a abordagem, em sua difusão na forma de consensos e orientações, geralmente faz-se acompanhar de algumas variações aos objetivos prioritários para os fundos estruturais da Comunidade Europeia.

Como causas para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atrasos de desenvolvimento, a abordagem Leader implica a reconversão econômica e social dessas regiões, bem como o desenvolvimento de novas atividades e fontes de emprego. Neste sentido, a abordagem Leader apresenta-se bastante complexa em relação às causas de seus resultados almejados.

No que se refere a foco empírico, familiaridade e previsibilidade, a AT mostra-se altamente genérica e abstrata, o que, segundo o arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), aumenta substancialmente sua complexidade e, em tese, deveria também diminuir sua fungibilidade. No entanto, o que se observa é justamente o oposto: a AT tem sido amplamente difundida por organismos multilaterais de apoio e cooperação e amplamente adotada por países latino-americanos. Neste ponto, mais uma vez o peso da segunda categoria se faz sentir.

De acordo com Comunidades Europeias (2006), a seleção de projetos, pagamento, acompanhamento, controle e avaliação é delegada aos GALs. Entretanto, o grau de autonomia dos GALs pode variar, de forma considerável, em função do modo de organização e do contexto institucional específicos dos Estados-membros, uma vez que não estão obrigados a respeitar um conjunto fixo de medidas. Assim, do mesmo modo que a configuração institucional, o foco empírico assume uma feição genérica e, portanto, vaga. Isso porque a principal diferença entre as medidas mais tradicionais e a abordagem Leader consiste no fato de que

esta se caracteriza por indicar “como” proceder, ao passo que aquelas indicam “aquilo” que há de se fazer. Neste último caso, a identificação e a verificação de objetivos tornam-se muito mais fácil. Dialeticamente, essa característica da AT, por conta de sua generalidade, ao mesmo tempo em que facilita a difusão ou a profusão desta abordagem, torna o processo de transferência mais complexo.

3.5 Quinta categoria: escala de mudanças

Normalmente, grandes mudanças são mais difíceis de serem alcançadas do que pequenas mudanças. No arcabouço conceitual do *lesson drawing*, Rose (1993) assumiu por definição que um programa novo é uma forma de mudança não incremental. No entanto, inovação não se confunde com extensão de mudanças: a criação de um programa pode envolver uma pequena ou grande diferença em relação à demanda por recursos ou em relação a seus impactos. Assim, “quanto menor for a escala de mudanças resultante da adoção de um programa, mais fungível será esse programa” (Rose, 1993, p. 135).

Quanto à análise do contexto institucional que abriga a adoção de novos programas, embora Rose (1993) não procure explicar como as instituições estão enraizadas em estruturas sociais determinadas, ele inclui esta dimensão em seu conceito de fungibilidade no que diz respeito à escala de mudança institucional. Desta forma, quanto maior for o número de programas já estabelecidos em um contexto institucional, maior será a escala de mudanças, pois um programa novo não afeta diretamente apenas seu público-alvo, mas também traz consequências para outros programas já estabelecidos na mesma área política. Assim, nesta perspectiva, os programas do passado perpetuam seu legado: administradores e beneficiários de programas já estabelecidos demandariam um esforço maior no sentido de convencimento quanto às vantagens de adoção de uma medida que possa muitas vezes ir de encontro às suas práticas já rotinizadas, sejam quais forem os méritos do novo programa.

No que se refere à AT, no contexto da UE, a abordagem Leader surgiu como um envolvimento gradual das comunidades locais no acréscimo de valor aos recursos locais, dando origem a uma abordagem ascendente por zona. O principal consenso resultante disso foi que as estratégias de desenvolvimento rural seriam mais eficazes se fossem decididas e implementadas a nível local pelos próprios agentes locais, acompanhadas de procedimentos claros e transparentes, com o apoio das administrações públicas competentes e de assistência técnica necessária para a transferência de boas práticas (Comunidades Europeias, 2006).

Nessa dinâmica, a partir do momento que diferenciação e agregação de valor passam a ser aspectos cruciais para os mercados de qualidade nos sistemas agroalimentares, os países desenvolvidos da Europa precisaram criar novas abordagens para que as políticas públicas estimulassem o desenvolvimento econômico, a inovação e o aumento da produtividade. Consequentemente, a ação do Estado passou a caracterizar-se por uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo e interação com outros atores sociais no desenho e na implementação de políticas públicas. Neste sentido, retomando a primeira categoria, a iniciativa Leader “nasceu” como um laboratório para incentivar respostas inovadoras para velhos e novos problemas rurais em um contexto determinado. Portanto, a AT emerge como uma mudança incremental para o contexto europeu; os países da UE evoluíram gradual e “naturalmente” nessa direção, no sentido de construir as condições endógenas necessárias para avançar neste sentido. Retomando a segunda e a terceira categorias, essas condições endógenas, que irão constituir o capital territorial de cada região, são bastante específicas ao contexto europeu.

De acordo com Rose (1993), quando o *lesson drawing* ocorre por meio das fronteiras nacionais, a escala de mudanças aumenta, pois a lição ou o programa, além de ser novo para a jurisdição que o adota, ainda opera em um ambiente diferente. Desta forma, considerando-se todas as categorias apresentadas anteriormente, a AT, nos moldes europeus, mostra-se como uma lição extremamente complexa e difícil, podendo apresentar-se até mesmo paradoxal no seu transplante a outros contextos. Em sua transferência a outro contexto, a AT, que se apresenta como uma lição dependente do contexto para os países europeus, pode tornar-se uma lição única e, portanto, inimitável em jurisdições que não possuam a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais para a adoção desta lição; quando isso acontece, a AT pode, paradoxalmente, mostrar-se ao mesmo tempo fungível quanto à sua forma e infungível quanto ao seu conteúdo, pois depende de elementos contextuais bastante específicos e configurações institucionais bastante genéricas; ainda por cima, é altamente intensiva em recursos financeiros e humanos e demanda elementos culturais que não podem ser exigidos por lei ou “criados por decreto”.

Consequentemente, a transferência da AT para um contexto que não possua a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais torna-se uma tarefa duplamente difícil: mais do que mudanças na superestrutura que requerem familiaridade no sentido de internalização de preceitos e conceitos, a abordagem exige, ainda, elementos contextuais bastante específicos que são difíceis ou impossíveis de serem imitados. Portanto, nessa situação em particular, antes de tudo, a abordagem pressupõe uma mudança em qualidade, com a construção de uma estrutura que dê sustentação à superestrutura almejada, e, se e somente se isso acontecer, é que se passa ao próximo passo, ou seja, ao apoio aos atributos específicos dos territórios. Aqui, a ordem dos fatores influencia os resultados, pois não é com uma simples mudança nas regras formais que se constrói uma infraestrutura que dê sustentação às instituições formais desejadas.

3.6 Sexta categoria: impacto da interdependência

A interdependência existe quando um programa em uma jurisdição é influenciado por outros programas que abordam um problema correlacionado em outra jurisdição; apesar de serem paralelos, os programas interagem de alguma forma. Mesmo que os formuladores de políticas públicas ignorem o que se passa em outros lugares, em um sistema interdependente, os efeitos de um programa são o resultado das interações entre suas ações e as dos outros. Assim, “quanto maior for a interdependência entre programas adotados em jurisdições diferentes, mais fungível será o impacto de um programa” (Rose, 1993, p. 136).

A interdependência pode variar grandemente, conforme o contexto em que um programa se insere. A interdependência internacional fica sempre patente em programas de defesa nacional. Quando nações interdependentes diferem grandemente na escala de seus recursos, as nações menores ficam indiretamente forçadas a prestar atenção às ações das nações maiores. Em política econômica, a interdependência funcional torna-se mais transparente. Os fluxos de comércio internacional movimentam dinheiro, bens e serviços entre as fronteiras nacionais; nessa dinâmica, os programas de comércio em uma jurisdição dependem necessariamente do sucesso de programas executados em outras jurisdições que se relacionam no intercâmbio internacional de importação e exportação (Rose, 1993).

Nesse caso, para que os efeitos da AT sejam fungíveis, torna-se necessário uma abordagem holística ou sistêmica em detrimento a uma abordagem setorial ou fragmentada. Não basta, porém, que programas ou ações sejam reunidos em uma matriz e continuem

a operar independentemente, mas que estejam coordenados em um todo coerente interdependentemente, ou seja, que “conversem” entre si, aproveitando sinergias e evitando a duplicação de esforços.

Além disso, a implementação da AT, conforme se verificou no contexto europeu, também comportou a formação de redes institucionais por meio das quais foram realizadas inúmeras atividades práticas de apoio, tais como: preparação de publicações sobre diferentes aspectos do desenvolvimento rural; organização de seminários; análise de ações de desenvolvimento rural com o intuito de identificar boas práticas; identificação de tendências de evolução nas zonas rurais; gestão de sítios *web*; apoio à procura de parceiros potenciais para os grupos Leader; e lançamento de projetos de cooperação (Comunidades Europeias, 2006).

Entretanto, na esfera mais ampla da sociedade, a promoção do desenvolvimento rural costuma ser associada à pobreza, com a demanda por estratégias específicas de discriminação positiva que muitas vezes traduz-se na introdução de um viés marcadamente assistencial às populações e regiões rurais, tendo o efeito não antecipado de excluí-las de todo um rol de programas e políticas de dinamização econômica e fomento à inovação. Portanto, a superação do viés setorial envolveria também uma mudança nos quadros mentais da burocracia governamental, de pesquisadores e até mesmo das próprias populações rurais, que associam o rural à pobreza e à imagem de um lugar destinado à produção de bens primários, reforçando ainda mais o viés setorial (Favareto, 2010).

Assim, para que a AT seja fungível em seus efeitos na promoção de um desenvolvimento sustentável, um território precisa associar os diferentes setores econômicos e sociais presentes em uma região em torno de projetos coletivos estratégicos e ações multisetoriais, com vistas a criar sinergias na produção de um bem comum ao território como um todo. O reforço do diálogo e da cooperação entre os diversos agentes rurais, públicos e privados, passa a ser essencial nesse processo.

3.7 Sétima categoria: valores definindo objetivos

Valores influenciam a atividade de *lesson drawing* somente quando são relevantes para a política em questão. A relevância política atribuída a certas questões, particularmente por parte do eleitorado, pode proporcionar suporte para a adoção de uma lição, quando esta se apresenta e é vista como um meio válido para a realização de objetivos valorizados. Assim, qualquer lição consistente com valores consensuais irá receber apoio por parte de políticos de qualquer filiação partidária. Desta forma, os agentes políticos impõem restrições normativas (poder de veto) em *lesson drawing*, pois, “quanto maior for a consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores subjacentes a um programa, maior será a fungibilidade desse programa” (Rose, 1993, p. 141). Quando os agentes políticos examinam as lições em outras partes do mundo, sua percepção é seletiva, pois estão inclinados a ver o que gostariam de ver e a ignorar o que seja adverso. Isto é, à percepção seletiva combina-se também a adaptação seletiva às circunstâncias.

Como Rose (1993) colocou a questão, sejam quais forem suas determinantes, por exemplo, racionalidade limitada, ideologia ou até mesmo oportunismo, tal percepção pode não corresponder ou não se “encaixar” em uma realidade objetivamente dada. Os agentes políticos estão sujeitos a ter uma percepção não muito afinada com suas “reais” capacidades ou limitações institucionais, as quais, muitas das vezes, podem ser melhor percebidas por técnicos ou funcionários públicos, por lidarem com as questões práticas ou instrumentais de uma política pública. Deste modo, apesar de um programa ser fungível, pelo fato de ir ao encontro dos anseios seja de toda

uma coletividade, seja de um pequeno grupo, uma elite política ou um grupo de pressão, o que facilita ou estimula a adoção de uma determinada lição, não necessariamente resulta disso que o programa será viável em termos práticos ou, como se diz, irá “pegar”, isto é, consolidar-se como uma instituição bem-sucedida.

A partir do arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), em linhas gerais, as restrições ao *lesson drawing* poderiam ser consideradas como “restrições normativas”, exercidas pelos agentes políticos; e “restrições técnicas ou contextuais”, exercidas pelas condições específicas da jurisdição importadora, incluindo-se, aqui, os recursos como restrição. Isso posto, este trabalho acrescentaria uma pequena alteração à categoria de análise proposta pelo autor, ao colocar os recursos como restrição em evidência, resultando na seguinte categoria: *quanto mais alinhadas forem as variáveis normativas com as variáveis contextuais na concepção de um programa, mais fungível será a consolidação deste programa*. Assim, de acordo com a perspectiva proposta aqui, uma determinada lição poderia mostrar-se, ao mesmo tempo, fungível em termos normativos e “infungível” em termos técnicos. Neste sentido, a fungibilidade “plena” depende tanto da consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores de um programa, quanto da sintonia “realista” desta consistência de valores com as capacidades e limitações institucionais de uma jurisdição.

Do exposto até agora, pode-se depreender que a fungibilidade de um programa, em alguns casos, pode não estar necessariamente associada à sua eficiência ou eficácia. A este tipo de fungibilidade identificado neste trabalho chamamos de “espraçamento internacional de lições”, ou seja, a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, tornando-se menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar, caso não seja planejada uma estratégica institucional de implementação que dialogue diretamente com o contexto local específico.

Nessa dinâmica, com seu espraçamento generalizado, as ideias produzidas nos países de vanguarda tornam-se hegemônicas, ao serem propagadas por organismos multilaterais de cooperação internacional, ocorrendo o que Favareto (2010) chama de incorporação por adição ao léxico dos formuladores de políticas. Com isso, ao mesmo tempo em que se legitimam no seu contexto de origem, essas ideias tornam-se politicamente desejáveis em outras jurisdições, ao fomentarem, por vezes indiretamente, a idealização de um nivelamento a um patamar hegemônico ou um *catch up* rápido e fácil. No entanto, à medida que estas ideias não se fazem acompanhar das capacidades materiais endógenas que dão sustentabilidade aos projetos criados simbioticamente às condições dos próprios países que os disseminam, tal estratégia passa a perder credibilidade no plano interno.

Dessa forma, supondo que, em algum lugar no tempo, por qualquer motivo que seja, quando uma jurisdição deixa-se seduzir pelos apelos do *siren's call*, em um processo bastante assimilado ao *lesson drawing* em aparência, ocorreria uma *lure*, isto é, a adesão a um projeto politicamente desejável e facilmente adaptável no curto prazo, mas tecnicamente inviável no médio e no longo prazos, pois não é suportado pelas reais capacidades institucionais da jurisdição acolhedora.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os preceitos normativos difundidos pelo programa Leader, conforme debatidos neste trabalho, mostram-se bastante genéricos e abstratos, podendo acomodar-se a qualquer contexto institucional sem distinção. Sua AT pode conformar-se em diferentes estruturas institucionais,

independentemente (no curto prazo) do contexto ou da trajetória peculiar a cada jurisdição, devido ao alto grau de generalidade que ela abrange. À luz do conceito de fungibilidade de programas, conforme discutido, esta abordagem apresenta uma característica interessante em um contexto latino-americano: a fungibilidade abstrata de instituições unida à fungibilidade de sua desejabilidade política.

A esse tipo especial de fungibilidade damos o nome de “espraiamento internacional de lições”, que se refere à disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional. Entretanto, quando se leva em conta as capacidades ou as limitações institucionais, a AT tem se mostrado pouco eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, tornando-se menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar. Neste trabalho, o termo “espraiamento” denota a ideia de um movimento de disseminação como uma onda: a propagação de uma lição que apresenta um ímpeto ou força inicial que, no entanto, vai esvaindo-se gradativamente com o passar do tempo, uma vez que sua base normativa choca-se com a estrutura de poder do novo contexto institucional que se conforma em uma coalização contra inovações que vão de encontro a seus interesses de classe.

Esse espraiamento frágil é constatado à medida que se observa os vários programas que surgiram sobre essa abordagem na América Latina, que já possuem uma extensa literatura sobre seus processos de implementação. Os países da região ainda convivem com questões estruturais (algumas mais, outras menos, de acordo com o país) que são fortes limitantes para uma estratégia inovadora e promissora como a AT, entre as quais podem ser citadas: alta concentração fundiária; relações econômicas fortemente baseadas em hierarquias; alta desigualdade econômica e assimetria de poder entre as regiões internas; baixo enraizamento da cultura de associativismo e participação política; graves problemas de coordenação federativa; conflitos e luta de povos tradicionais pelo direito ao território; entre outras questões que, embora algumas ainda possam ser observadas em alguns países da Europa, são pontuais e não se constituem entraves significativos a uma política territorial ao estilo do Leader.

Portanto, além da transferência da estrutura normativa, que pode sim servir como importante referência, deve-se pensar em ações específicas complementares que garantam tanto os recursos quanto as capacidades estatais e o marco jurídico necessários para uma implementação efetiva de uma estratégia territorial de desenvolvimento, que reforce o enraizamento da democracia na região e contribua para um desenvolvimento mais justo e equilibrado social e regionalmente.

REFERÊNCIAS

COMUNIDADES EUROPEIAS. **A abordagem Leader**: um guia básico. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

DOLOWITZ, D. A policy-maker's guide to policy transfer. **The Political Quarterly**, v. 74, issue 1, p. 101-108, 2003.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

GHESTI, J. P. **A disseminação de políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina**: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

- OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The future of rural policy**: from sectoral to place-based policies in rural areas. Paris: OCDE, 2003.
- PERAFÁN, M. E. V. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios**: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ROSE, R. **Lesson drawing in public policy**: a guide to learning across time and space. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- SILVA, S. P. **Avanços e limites da implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1898).
- TORRES, F.; MACÍAS, J. D. Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. **Convergência – Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 50, p. 107-131, 2009.