

MOVIMENTOS SOCIAIS, ARENAS DECISÓRIAS E DINÂMICAS NA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

SOCIAL MOVEMENTS, DECISION-MAKING AND DYNAMICS IN THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES OF CITIZENSHIP PROGRAM

Shesby André Medeiros do Nascimento¹

Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN)
<https://orcid.org/0000-0002-0302-3246>

Jenair Alves da Silva²

Programa de Pós-Graduação em Psicologia (UFRN)
<https://orcid.org/0000-0001-9561-1063>

Joana Tereza Vaz de Moura³

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
<https://orcid.org/0000-0001-5222-3837>

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo tratar das relações estabelecidas pelos diversos atores políticos e sociais na construção do Programa Territórios da Cidadania- PTC, criado em 2008, baseado na ideia da gestão territorial e intersetorial. Com efeito, buscamos compreender práticas, discursos e redes mobilizados que resultaram em suas implicações no sistema político. Para tanto, identificamos alguns atores centrais no processo de construção da política pública a partir de um mapeamento sobre o Programa através de documentos e relatórios do Ministério de Desenvolvimento Agrário, especificamente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Os documentos foram necessários para apontar as principais arenas decisórias que foram envolvidas nesse processo. A partir desse primeiro mapeamento, trabalhamos com entrevistas em profundidade com as pessoas que estavam envolvidas no processo de elaboração dessa política, buscando qualificar a discussão sobre os modos de participação e de envolvimento na construção da política. Buscamos, portanto, compreender

¹ Shesby André Medeiros do Nascimento é Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais – UFRN e Graduado em Ciências Contábeis – UFRN. CV: <http://lattes.cnpq.br/4186557739520394>

² Jenair Alves da Silva é Doutoranda em Psicologia (PPGpsi/UFRN), Mestre em Estudos Urbanos e Regionais: Estado e Políticas Públicas (PPEUR/UFRN) e graduada em Psicologia (UFRN).

³ Joana Tereza Vaz de Moura é Doutora em Ciência Política (UFRGS), possui Pós-doutorado em Sociologia (NYU), é mestre em Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/ UFRRJ); e graduada em Administração pela Universidade Federal de Lavras.

as relações político-institucionais entre Estado e movimentos sociais no âmbito dos espaços de discussão que antecederam a criação do Programa. Percebemos que a ocupação de cargos é uma tática adotada por alguns movimentos sociais de modo a criar novas estratégias e estabelecer articulações possíveis com aqueles que estão dentro do Estado.

Palavras-chave: movimentos sociais; arenas; políticas públicas; territórios da cidadania; redes.

ABSTRACT

This article aims to address the relationships established by the various political and social actors in the construction of the Territories of Citizenship Program-PTC, created in 2008, based in the idea of territorial and intersectoral management. In effect, we seek to understand mobilized practices, discourses and networks that have resulted in their implications for the political system. In order to do so, we identify some of the central actors in the process of constructing public policy based on mapping about the Program through documents and reports of the Ministry of Agrarian Development, specially the Territorial Development State Department. The documents were needed to point out the main decision-making arenas that were involved in this process. From this first mapping, we worked with in-depth interviews with the people who were involved in the process of elaborating this policy, seeking to qualify the discussion about the processes of participation and involvement in the construction of the policy. We therefore seek to understand the political-institutional relations between the State and social movements within the framework of the discussion spaces that preceded the creation of the Program. The occupation of positions is a tactic adopted by some social movements in order to create new strategies and to establish possible articulations with those that are within the State.

Keywords: social movements; arenas; public policies; territories of citizenship; social networks.

INTRODUÇÃO

As relações entre sociedade civil e atores estatais têm sido amplamente discutidas na literatura brasileira após a década de 80, com o processo de redemocratização. Até então, os estudos buscaram analisar as atuações dos movimentos sociais e os potenciais para o avanço na discussão sobre políticas públicas. A partir de estudos que buscavam analisar os formatos de participação e o potencial democratizante desses espaços, o Brasil tem se tornado referência nas análises sobre democracia participativa (SANTOS, 2002), onde uma série de sofisticadas formas de ação coletiva, e engajamento político, tem pautado nossas mobilizações e interseções com o Estado.

As interseções entre movimentos sociais e Estado vão se tornando cada vez mais complexas e, portanto, o entendimento de “como o campo político e os atores da sociedade civil se constituem mutuamente mediante processos que [...] vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições e atores políticos existentes” (LAVALLE, 2012) torna-se fundamental ao longo dos últimos anos, para compreender aspectos da participação política desses atores. Vários estudos mostram que, durante os governos petistas, iniciando com Lula, em 2003, diversas medidas foram implementadas para ampliar a participação da sociedade civil na discussão e na elaboração de políticas públicas (OLIVEIRA; SILVA, 2012; DOWBOR, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; AVRITZER, 2012). De uma forma ou de outra, esses estudos apontam para a reconfiguração da relação entre Estado e sociedade, passando da autonomia para a interdependência, a cooperação e a sinergia, no período de 2003-2018 (LAVALLE e SZWAKO, 2015; AVRITZER, 2012).

Seguindo essas análises mais recentes sobre as dinâmicas socioestatais, o artigo tem como objetivo explorar os padrões de relação entre atores vinculados a movimentos sociais do campo e do Estado, mediados por partidos políticos, pensando em compreender os efeitos dessas relações na construção do Programa Territórios da Cidadania (PTC), objeto central de nossa discussão. Nesse sentido, a análise inicia a partir do mapeamento de quais foram os movimentos sociais e seus respectivos atores centrais no processo de formulação do Programa. Para assim, compreender as estratégias utilizadas pelos atores sociais ligados ao movimento sindical, ao MST, a ONG de assessoria no campo e às universidades que pautavam a discussão territorial no Brasil como possibilidade de pensar o desenvolvimento do país.

Metodologicamente, trabalhamos com sete entrevistas em profundidade com atores que estavam envolvidos no processo de elaboração dessa política, buscando qualificar a discussão sobre os modos de participação e de envolvimento na construção da política. Os entrevistados são militantes da problemática da agricultura familiar e da reforma agrária e que, com a ascensão de Lula à Presidência, passaram a ocupar cargos estratégicos dentro do aparato burocrático. Também utilizamos as atas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), de 2003 a 2014, a fim de compreender as articulações e disputas nesse espaço na construção da política.

O artigo está dividido em três partes essenciais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta o *Programa Territórios da Cidadania*, de forma resumida, mostrando a normativa e a sua dinâmica. Na segunda parte, a começar pela reflexão teórica sobre movimentos sociais e redes, apresentamos as relações e as conexões entre os principais atores envolvidos no processo de elaboração das políticas territoriais. O item três resgata a concepção do *Programa Territórios da Cidadania*, apontando para um conjunto de experiências que se articularam e que deram sentido à política. Nesse item, também mostramos como a entrada de militantes no governo, em 2003, foi importante para a construção do Programa. Por fim, as considerações finais fazem alguns apontamentos quanto à inserção dos movimentos sociais no campo da política pública de desenvolvimento territorial.

O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: BREVE RESUMO DO DESENHO INSTITUCIONAL

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é entendido neste artigo como uma política pública que coloca em prática as orientações normativas que buscavam dar unidade a um conjunto de ações, antes dispersas por vários ministérios. O Programa foi criado em 2008, com o objetivo de promover desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

O PTC surge no segundo mandato do Governo Lula, como parte da estratégia de superação da pobreza no campo a partir da articulação entre políticas públicas e “constituiu um desdobramento da territorialização de políticas públicas proposta pelo governo federal, em especial do Programa dos Territórios Rurais” (ZANONI, 2014, p. 24). A proposta do Programa é garantir que as discussões sejam feitas nos territórios a partir dos colegiados territoriais, que são espaços participativos e paritários de discussão. Segundo Butto e Bemerguy (2014; p. 14), “o PTC é responsável por construir em cada território a interlocução com a sociedade e os entes federados a partir de um conjunto de políticas federais consideradas prioritárias para o desenvolvimento rural”.

O modelo de gestão do Programa prevê três âmbitos de coordenação: nacional, estadual e municipal. No âmbito nacional, a coordenação ficava a cargo da Casa Civil e envolvia outros 21 ministérios que compunham um Comitê Gestor Nacional. A esse Comitê foi vinculado um grupo de acompanhamento das ações do PTC composto de representantes dos respectivos ministérios. No âmbito estadual, o programa previu a criação de Comitês Estaduais. Já no âmbito local, em cada um dos 120 territórios foram criados colegiados territoriais prevendo a participação dos atores locais nos marcos institucionais (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Esses marcos institucionais são normativos no sentido de que definiram o que deveria ser alcançado, isto é, os valores morais e de justiça social que deveriam orientar a proposta de políticas públicas executivas. Nessas propostas, incorporam-se às demandas e preocupações dos movimentos dos agricultores familiares com relação a problemas que são conhecidos da sociedade brasileira há décadas, a saber, as dificuldades de produção e de comercialização.

O Programa Territórios da Cidadania traz uma abordagem que questiona os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas etc.). Assim, trata-se de uma estratégia que visa arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o reconhecimento e a valorização dos atores sociais. Cavalcanti, Wanderley e Niederle (2014) evidenciam que o Programa prevê a inovação na capacidade de realizar a gestão integrada de ações setoriais, já que em seu desenho institucional prevê-se a criação dos colegiados territoriais, espaços essenciais para a organização do Programa e para pensar a governança integrada e territorializada das políticas públicas.

Esse novo enfoque desafia a ação setorial, a gestão centralizada e a ausência de participação das populações diretamente beneficiadas (BUTTO; BEMERGUY, 2014). Segundo o MDA (2005 p. 07), também fortalece “iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”.

As iniciativas das institucionalidades representativas surgem a partir de redes heterogêneas, com atores que confrontam os referenciais de desenvolvimento, instituindo uma nova espacialidade (o Território) e uma nova institucionalidade (os Colegiados Territoriais) (NIEDERLE, 2014; SILVA, 2013), que regulam as relações políticas, consolidando a participação da sociedade civil tanto nos espaços institucionais quanto na formulação e implementação da política pública.

Os territórios constituem-se como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995), tendo em seus respectivos colegiados, representações dos atores locais compostas por segmentos governamentais e da sociedade civil. O poder passa a ser notado como “um conjunto de relações sociais institucionalizadas, capazes de se interiorizar nos valores e nas relações hierarquizadas desses atores” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006). Portanto, atores que têm maior capacidade institucional tendem a liderar as discussões nos colegiados, orientando as ações em prol dos seus interesses.

Coelho e Favareto (2007) trazem que o desenho institucional é uma variável fundamental nos espaços de participação, pois sua capacidade de alterar a balança das forças entre os participantes favorece a expressão das demandas daqueles que contam com menos recursos. Nesse sentido, o Entrevistado 07 conta que o Programa foi bem recebido pelo Governo, mas ainda havia a dificuldade da ideia da coordenação intersetorial desse tipo de política, que prevê a articulação de vários Ministérios. Esse entrevistado aponta também para os desafios que ainda são muitos diante das dificuldades encontradas no cotidiano de cada território e na configuração institucional da gestão participativa:

Foi uma vitória que nós alcançamos [...] que um programa digamos assim, põe o dedo na ferida da gestão pública de qualquer país, que é a intersetorialidade. É você trabalhar como governo, pensando que os Ministérios deveriam ir juntos para os Territórios, que deveriam fazer com que suas políticas dialogassem. É você ir contra a cultura da gestão pública, não só no Brasil, mas do mundo, entendeu? (ENTREVISTADO 07).

Desse modo, nossa análise compreende que o Programa tem contribuído para pensar inovações institucionais e novas formas de se fazer políticas públicas no país, especialmente a partir da lógica da gestão compartilhada e da proposta de envolvimento de um articulador territorial, responsável por assessorar o Núcleo Diretivo do Colegiado nas atividades operacionais para formulação e execução dos projetos. Contudo, apesar dos avanços, as pesquisas (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIEDERLE, 2014) apontam para alguns desafios que vão desde o processo de elaboração da política até o momento da implementação.

O primeiro desafio colocado para os gestores públicos foi consolidar a própria noção de território. Segundo os autores destacam, não havia um consenso sobre a sua definição: seria a noção que vinha sendo discutida na academia ou deveria corresponder ao entendimento que os movimentos sociais tinham na época?

Como havia um grande debate sobre esse conceito, os gestores em parceria tanto com os pesquisadores quanto com representantes dos movimentos sociais constroem uma abordagem que se aproxima do entendimento dado por Abramovay (2002, p. 02): pensar a dimensão territorial

do desenvolvimento requer dar importância à montagem das ‘redes’, das ‘convenções’. Em suma, das organizações que permitem as ações cooperativas.

O segundo desafio refere-se ao papel desempenhado pelo articulador. Apesar de consistir em um elemento-chave para o funcionamento do colegiado, articulando a participação dos diversos atores presentes nos territórios. Na prática, muitos deles buscaram notoriedade a partir de seu reconhecimento nesses espaços. Conforme ressalta Niederle (2014, p. 118):

Onde o colegiado possui uma dinâmica organizacional mais frágil, o papel desse mediador continua sendo muito mais amplo. O articulador tornou-se um dos novos notáveis na política local de reputações, revelando ainda a habilidade de conectá-la à política institucionalizada, o que aumenta sua notabilidade perante a comunidade.

Outro desafio está relacionado à dificuldade de inserção das prefeituras na discussão dos colegiados territoriais. Segundo Caniello, Piraux e Bastos (2013, p. 97), alguns estudos identificam que:

Neste processo há um “boicote” explícito, pois “para alguns gestores, é uma questão de ‘esvaziar esta nova instância de poder, a qual pode vir a reduzir meu poder’” (MOLINA, 2012); outros percebem nisto uma “tática de esvaziamento”, pois a estratégia territorial seria “um modelo que incomoda a estrutura tradicional de poder ao dar canais de participação para novos atores coletivos de forma não verticalizada” (MELO, *et al.*, 2012).

Portanto, trata-se de um Programa com várias complexidades, mas que foi elaborado e implementado a partir de ideias, de valores e de perspectivas, que foram traduzidas na prática de diferentes maneiras.

Assim, o item a seguir pretende revelar as relações construídas ao longo do tempo entre diversos atores sociais, as quais vão consolidando a ideia do território como espaço da construção social, envolvendo as relações de poder (RAFFESTIN, 1993) e, portanto, como promotor do desenvolvimento.

ATORES E AS REDES SOCIAIS: CONFIGURADORES DA POLÍTICA

Destacamos que mais do que analisar como os movimentos sociais colocam a temática territorial na agenda governamental, a ideia é compreender a inserção dos próprios militantes na esfera estatal, vinculados a partidos políticos, e a criação de múltiplos diálogos e ações para e com os movimentos sociais que dão sustentação à política em si.

Os ativistas que se inserem na arena estatal produzem diferentes padrões de relação com entidades da sociedade civil, alterando o formato das políticas públicas. Segundo Banaszak (2010), ao invés de pensar na cooptação dos movimentos sociais pelo Estado, deve-se olhar para as possibilidades de colaboração e as interseções entre movimentos sociais e Estado. Nesse sentido, o estudo almeja entender como esses ativistas atuam dentro e fora do Estado, promovendo políticas

públicas de desenvolvimento territorial, especialmente porque o impacto da atuação desses ativistas modifica a política pública. Diferentemente do que postula as teorias sobre movimentos sociais e teorias organizacionais, nas quais os ativistas dentro do Estado atuavam de maneira mais “comportada”.

Na perspectiva de Banaszak (2010), os ativistas teriam, na verdade, muito mais capacidade de se articularem com os “que estão de fora” do Estado, para criarem estratégias de atuação e aproveitarem as oportunidades políticas, do que com os “de dentro”. Desse modo, partimos do pressuposto de que as decisões políticas levam em consideração as demandas dos movimentos sociais se estes estiverem representados por militantes desses movimentos, influenciando na gestão pública com poder de decisão.

Apenas atributos, características individuais, são insuficientes para traçar a capacidade de mobilização que os militantes vêm mostrando no último período. A construção de redes, impulsionando cooperação e identidades coletivas, são fundamentais para compreender as estratégias e a forma da atuação política desses atores. Nesse sentido, a utilização de análise de redes sociais não precisa ser utilizada como uma teoria ou como uma complicada técnica, mas como uma importante estratégia analítica na qual se pode estudar a posição dos atores como importante elemento que constrange ou possibilita a ação social (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994). A partir do exposto, é possível entender as redes de atores sociais que compunham o Programa Território da Cidadania.

Alguns dos militantes que assumiram a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no primeiro mandato do Governo Lula têm trajetórias acadêmicas e profissionais semelhantes e, inclusive, fizeram parte de movimentos estudantis, ONG e assessoria ligadas à juventude e trabalhadores do campo. Com a entrada de Lula e a criação da SDT, pela relação de proximidade também com o Partido dos Trabalhadores (PT), esses atores passam a assumir cargos dentro da estrutura burocrática de governo. Isso mostra que existia uma rede anterior que serviu de sustentação para as indicações assumirem postos na administração pública federal.

Segundo o Entrevistado 03, a participação em projetos sobre agricultura orgânica, no início dos anos 90, possibilitou uma reflexão sobre alternativas possíveis de se fazer agricultura. Naquele momento, quem construía essa pauta eram os movimentos sociais e parte da universidade, em conjunto com militantes do PT. Foi nesse meio, comenta, que conheceu outras lideranças políticas e pessoas que, assim como ele, já buscavam pensar possibilidades para o campo.

Então eu fui trabalhar num projeto com um senhor, [...] que produzia naquele tempo a produção, acho que é chamada orgânica ou biológica, não me lembro bem como é que era [...], isso em 89, 90... Então experimentei trabalhar com aquilo e vi que aquilo que aprendi teoricamente era possível, fazer uma agricultura diferente.... Valorizando o homem do campo, a mulher do campo, a produção que resgatasse a cultura deles e que essa cultura deles não era uma cultura avessa à tecnologia. [...] A partir desse trabalho, e minha relação política na época, eu já tinha relação com PT, né. É aí eu conheci o pessoal do serviço de assistência rural da arquidiocese e tinha vários amigos do tempo do grupo de jovens que estavam no Movimento de Educação de Base e alguns que eram da CPT (ENTREVISTADO 03).

Percebemos um encadeamento de fatos históricos que vão ligar esse ator a outros, num determinado momento, que vai se configurar como uma rede social, e que depois de consolidada,

possibilita a inserção dessas pessoas no aparato administrativo do Estado. Nesse sentido, o Entrevistado 02 também comenta a sua inserção no PT, fruto de movimentos sociais e de participação na Pastoral da Juventude, nos anos 80. Ele também ressalta a preocupação com o desenvolvimento da agricultura e as suas reflexões sobre modelos alternativos e sustentáveis para consolidar uma política territorial. Na sua fala,

O tema da reforma agrária, o tema da luta contra os agrotóxicos, o tema do currículo de agronomia [...] A gente defendia um curso de agronomia com a formação mais eclética e menos especializada e por aí vai. Então foi me criando um pouco politicamente ali também por dentro do movimento estudantil trazendo todas essas bandeiras (ENTREVISTADO 02).

Trajetória semelhante ao Entrevistado 01, uma vez que teve sua filiação ao PT desde a sua formação em agronomia, com militância estudantil ligada à reforma agrária e à aproximação com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no início dos anos 90.

Eu estudei na escola agrícola [...] aí eu integrei a última gestão do antigo centro cívico e participei da fundação do grêmio estudantil. Que era um período que estava toda aquela eferescência, a constituição. Então, na tentativa de retomada do movimento estudantil no Brasil secundarista, e também universitário [...] participei desse processo. E minha experiência profissional foi em uma ONG trabalhando com desenvolvimento rural, com assentamentos de reforma agrária e comunidades rurais (ENTREVISTADO 01).

Assim como os demais Entrevistados (04, 05 e 06), que apontaram para as ligações com o PT, as pastorais e os movimentos sociais ligados ao meio rural, essa rede foi se conformando a partir de referenciais ligados à questão agrária, ao desenvolvimento rural e às comunidades rurais. A presença das conexões vai produzindo um discurso unificado em torno da necessidade de se repensar no âmbito das políticas públicas as potencialidades das localidades rurais.

Dentro dessa rede, que também contava com o suporte de pesquisadores acadêmicos, se constroem as novas referências sobre o desenvolvimento rural e, posteriormente, o que viria a se configurar como desenvolvimento territorial. O Entrevistado 01 relata esse processo: “Havia um conjunto de iniciativas, dos movimentos sociais, que tinha a interface com as universidades, no sentido de problematizar o modelo de desenvolvimento rural em curso no Brasil”.

O Entrevistado 06 é representante do MST, comenta a sua trajetória e em que ponto ela se conecta com os demais atores da rede:

Minha militância iniciou nos anos 70, com a igreja progressista da Teologia da Libertação, como liderança. Depois, na liderança sindical a partir de 83 [...] pra dar atenção ao Movimento Sem Terra, então entro na secretaria desde o início (ENTREVISTADO 06).

Essas relações com os mesmos grupos conformam e solidificam a rede. A inserção desses atores em movimentos sociais, sejam estudantis, das pastorais/igreja, MST ou PT, criados dos anos 80 a 90, possibilitou o reconhecimento comum e a identificação entre eles. Isso vai ser retomado

na nova conjuntura política iniciada com Lula, em 2003, quando vários militantes vão fazer parte do Governo. Mas o Entrevistado 06 também comenta a participação do MST nas discussões sobre a problemática do desenvolvimento rural no país, especialmente sobre a questão da distribuição de terras, mas também avançando na discussão territorial no início dos anos 2000, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF):

Nós participamos também do debate porque esse debate transcorria em várias áreas, inclusive dentro do governo, estava dentro do MDA, estava no Incra, no CONDRAF(...). Então houve toda a nossa participação e assim por diante (ENTREVISTADO 06).

Portanto, retomar essa gênese da política territorial requer reconhecer essa dinâmica em rede e entender os processos que acompanharam as discussões sobre desenvolvimento rural no país. No próximo item, apresentamos a construção da política e a inserção desses atores.

A GÊNESE DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA

Podemos destacar que antes do governo Lula havia um conjunto de iniciativas, dos movimentos sociais, que tinha a interface com as universidades, no sentido de problematizar o modelo de desenvolvimento rural em curso no Brasil. Essas iniciativas, especialmente a partir da década de 90, vão se confluindo para uma discussão em torno da noção da agricultura familiar no Brasil e em um conjunto de questões que resulta, por exemplo, num projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil, que tem como um dos atores centrais a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), além da academia.

O Entrevistado 01 conta um pouco sobre como essas dinâmicas foram acontecendo. Segundo ele,

Com o processo de redemocratização no Brasil, a academia começa a produzir mais reflexão sobre isso [desenvolvimento rural] e também a atuação dos movimentos que naquele período era a CONTAG. Aí, surge, nesse período, o MST problematizando em relação a que modelo era esse para o campo. Depois surgindo aí outros atores como a própria FETRAF, primeiro na região sul. Depois o movimento de mulheres no Nordeste [...]. Depois ganha uma dimensão nacional, aí você tem várias frentes. Essas iniciativas, se você pegar num período mais recente, ali na década de noventa... Elas vão se confluindo para uma discussão em torno da noção da agricultura familiar no Brasil (ENTREVISTADO 01).

A criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – (PRONAF), em 1996, é consequência desses debates e tenta trazer as discussões para a necessidade de se pensar o processo de desenvolvimento para o âmbito municipal. Entretanto, as reflexões vão avançando no sentido de trabalhar uma estratégia para além do município, ou seja, envolver dinâmicas que pudessem alargar a construção desse espaço público. Isso se inicia mais fortemente no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de certa influência dos movimentos sociais e de possibilidades de construir novas dinâmicas para o meio rural.

No governo Fernando Henrique, em parceria com o SEBRAE, eles constroem a ideia de um DELIS - Desenvolvimento Local Integrado Sustentável. [...] É evidente que esse diálogo de desenvolvimento local era muito olhando a ideia de compor no município um espaço público onde várias representações de movimentos sociais passassem a dialogar com os órgãos governamentais e construir uma dinâmica de desenvolvimento (ENTREVISTADO 01).

Entretanto, esses processos foram permeados por conflitos de ideias e interesses antagônicos, conforme destaca o Entrevistado 02. Segundo ele, a ideia que os militantes dos movimentos sociais e alguns assessores de ONG vinham trabalhando sobre desenvolvimento local divergia do entendimento dado pelo Governo FHC, especialmente no tocante à articulação entre o Banco do Nordeste e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em meados dos anos 90, para a construção de uma política de desenvolvimento local permeada pela ênfase nas dinâmicas dos movimentos sociais e de relações mais próximas com as ONG, essas articulações acabaram sendo absorvidas pelo Programa Comunidade Solidária. Segundo o entrevistado:

A comunidade solidária cria o programa comunidade ativa, e o comunidade ativa trabalha o desenvolvimento local integrado e sustentável. [...] Só que isso virou chapa branca né. Virou marca de governo do Fernando Henrique Cardoso, então isso gera conflitos dentro da rede que trabalhava com desenvolvimento local porque nem todos eram vinculados a essa postura da comunidade ativa (ENTREVISTADO 02).

Ou seja, fica perceptível um afastamento da militância que vinha tentando construir alternativas ao que estava sendo feito até o momento. Os atores envolvidos nesse processo acabam tentando reconstruir essas ideias em outros momentos e espaços. Os entrevistados apontaram os conselhos como espaços potenciais para esse diálogo, mas também citaram o acúmulo acadêmico sobre a temática que subsidiou as possibilidades de novas experiências.

Nesse momento, vai se consolidando, portanto, uma ideia de trabalhar o desenvolvimento rural numa dinâmica para além desse local, pensando um pouco mais em outros atores e numa dinâmica microrregional e/ou regional. Dinâmicas que vão caminhando progressivamente para a ideia de território, com base nas experiências internacionais nas quais, por exemplo, o Entrevistado 01 traz que a própria experiência italiana é bastante forte nessa direção territorial. Segundo o mesmo Entrevistado “havia um conjunto de diálogos nessa direção [territorial] e um conjunto de frentes que se entrelaçam” reforçando as iniciativas em que estava em curso na comunidade europeia até então.

A partir da entrada de Lula, em 2003, estruturas institucionais vão sendo criadas para dar conta dessa nova concepção de desenvolvimento, uma delas é a Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Nesse processo, diversos militantes que já vinham contribuindo com as discussões passaram a assumir posições centrais nesses espaços burocráticos, conduzindo a elaboração das políticas territoriais. A entrada de Humberto Oliveira na SDT, compondo a equipe de transição do governo, foi essencial para que a discussão territorial fosse colocada na agenda pública. Nesse processo, Humberto convida outros ativistas para compor a Secretaria possibilitando a implementação da política territorial. Segundo entrevista com um dos assessores de Humberto, a

criação da política envolveu diversas discussões com organizações e pessoas que estavam envolvidas na promoção da agricultura familiar.

Humberto fez uma primeira reunião então chamando algumas ONG, a ASSOCENE, a AACC, entre outras. E algumas pessoas, que era meu caso, e alguns consultores de outras organizações do Sul do país e do Nordeste, enfim. Reuniu ali, eu acho que era umas quinze pessoas que tinham experiências em desenvolvimento, em projetos comunitários de desenvolvimento com a agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Ali se discutiu a base do que é que poderia ser a política (ENTREVISTADO 02).

Assim, de modo geral, os militantes argumentam que a inserção dos movimentos sociais nas burocracias estatais foi fundamental para o acesso às informações e para a incorporação de demandas na agenda governamental. Conforme ainda o Entrevistado 02, havia um capital social (BOURDIEU, 1989) acumulado que foi fundamental para a consolidação dessa nova perspectiva de desenvolvimento e que se estruturou com a criação da SDT.

Então nós estruturamos na verdade essa equipe que trabalhou durante dez anos, de noventa e três a dois mil e três. Nós estruturamos um grupo relativamente coeso, uma experiência acumulada que resultou em algumas publicações sobre o desenvolvimento local e o desenvolvimento territorial (ENTREVISTADO 02).

Nesse contexto, houve uma articulação interessante entre o que se tinha acumulado de projetos de desenvolvimento no país e as experiências internacionais e as discussões acadêmicas. Isso tudo vai dando o formato do que viria a ser a política de desenvolvimento territorial. O Entrevistado 03 mostra que havia a sinalização da política, sempre pensada a partir de processos participativos de envolvimento da comunidade, conforme o modelo de gestão proposto pelos governos do PT.

A gente começou a fazer esses desenhos. Né. A gente saía fazendo cruzamento de um desenho com o lado não governamental com o lado governamental. 'Dai' a gente começou a fazer esses ensaios e tem um "montão de desenhinhos" para ser o ponto de partida. Paralelo a isso, em função desse mais ou menos desenho que a gente tinha, a gente começou a discutir a criação dos colegiados (ENTREVISTADO 03).

Na ata do CONDRAF de 16 de junho de 2004, consta que o Grupo de Trabalho Institucionalidade e Gestão Social, um dos responsáveis por pensar a política de desenvolvimento territorial, discutiu a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, com recorte territorial. A proposta era de que a Conferência fosse realizada pelo CONDRAF e tivesse o propósito de apresentar experiências que pudessem servir como base para as políticas públicas territoriais. Ou seja, segundo a ata do então presidente Miguel Rosseto, "uma conferência compartilhada, num esforço coletivo do governo e da sociedade civil, no sentido de fazer um balanço das experiências de desenvolvimento territorial que pudessem subsidiar essas iniciativas" (CONDRAF, 2004).

A ata de 05 de junho de 2007 ressalta a importância da academia na configuração de uma política territorial. Segundo o texto, Valter Bianchini, então Secretário de Agricultura Familiar,

ressalta os resultados de uma pesquisa acadêmica coordenada por Lauro Mattei mostrando que “é necessário levar em conta a estratégia territorial em harmonizar políticas. Esse conjunto de políticas harmonizadas estão mostrando um resultado animador [...]” (CONDRAF, 2007).

Desse modo, percebemos as possibilidades de colaboração e as interseções entre movimentos sociais, reflexões acadêmicas e Estado. A adequação da política de desenvolvimento territorial para o Programa Territórios da Cidadania avança nessa lógica configuracional de articulação entre as ideias e as percepções de vários atores. Gostaríamos de destacar que esses momentos de interação entre diferentes atores perpassam também por conflitos de acordo com o posicionamento ideológico de cada um, combinado à sua trajetória política. No caso específico da construção do Programa, houve momentos de tensão nos espaços de participação criados para atender as demandas da política e também problemas relacionados às dificuldades da intersectorialidade. Conforme destaca Favareto (2013 *apud* LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 53):

Logo após os primeiros anos de implementação, o TC [Território da Cidadania] passou a enfrentar sérias dificuldades justamente naquilo que ele propunha ser inovador: em vez de integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes; os fóruns territoriais perderam capacidade de pactuar projetos restringindo-se a selecionar prioridades dentre as ofertas dos ministérios.

Portanto, consideramos que as redes foram essenciais para a construção da política, em que ideias se organizaram, mas não sem questões conflituosas entre a maneira como os implementadores deveriam operar a política. Diante disso, entendemos que os desafios para os gestores municipais são muitos, mas, especialmente, retomar o diálogo entre eles e propor coalizões que discutam os territórios e as possibilidades de inovação nesses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, foi resultado de uma série de intervenções da sociedade, via ONG ou entidades de assessoria, nas áreas rurais buscando construir estratégias de enfrentamento da pobreza e possibilitando a inserção no mercado. Essas experiências, lideradas por pessoas que em 2003 passaram a fazer parte da gestão pública, foram aglutinadas e deram o formato ao que viria a ser o Programa Territórios da Cidadania.

A ocupação de cargos no governo fez com que esses militantes se apropriassem das capacidades técnicas e modificassem as estruturas institucionais e, conseqüentemente, o modo de fazer as políticas públicas. A consolidação de uma rede, na qual os atores mantinham relações de proximidade desde os anos 80 e 90, mostra o amadurecimento de dinâmicas e processos que se tornaram essenciais na proposição do desenho da política pública. Essas experiências compartilhadas fomentaram a discussão em diversos espaços, tanto internos ao Estado, como nos próprios movimentos sociais e entidades da sociedade civil.

A própria criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial sinaliza a força que a discussão vinha ganhando na agenda governamental. Combinado a isso, os espaços participativos, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável e as Conferências Nacionais, possibilitaram maior diálogo entre os movimentos sociais e o Estado nesse período. A constante troca de ideias entre os que ocupavam a gestão pública e os diversos atores que militavam nesses espaços teve a marca do diálogo sistematizado, em que, na maioria das vezes, os atores não governamentais definiam a agenda das negociações (ABER, SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

O estudo mostrou ainda que a rede construída desde os anos 80-90 conseguiu articular novas conexões, possibilitando que o Programa Territórios da Cidadania tivesse sido visto pelo Governo Federal como uma possibilidade de reconduzir o desenvolvimento rural no país. Conforme mostramos, o próprio efeito do nome do Programa causou interesse tanto do Governo como da sociedade em conhecer a ideia que balizaria as políticas do campo no país.

Uma direção para o futuro das pesquisas sobre a relação entre movimentos sociais e Estado seria pensar as estratégias e repertórios utilizados nesse novo contexto político pós-2016, especialmente com a diminuição dos diálogos da gestão pública com a sociedade. A questão é: depois de anos de participação nas arenas públicas, como os movimentos sociais irão se reinventar para pautar suas demandas e possibilitar a elaboração de políticas públicas que os beneficie?

O que temos observado no contexto atual é a resistência da agricultura familiar através de mobilizações e protestos de rua, pautados pelos movimentos sociais, mas que não têm tido ressonância na burocracia estatal. As perspectivas no campo das políticas públicas para os agricultores familiares não são boas e os territórios, cada vez mais desmobilizados, precisam se reinventar nas estratégias em busca de maior envolvimento entre os municípios, visando à promoção da sinergia entre o Estado e a sociedade, nem que seja no plano local.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS**, v.57, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun., p. 325-357, 2014.
- ABERS, R.; VON BULLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 28 p. 52-84, Porto Alegre, 2011.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, E.; Teixeira, O. (orgs). **Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais**. Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília, UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002, p. 113-128.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, 2012.
- BANASZAK, L. A. **The women's movement inside and outside the state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.) **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A Cidadania nos territórios: o olhar da coordenação executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na agenda de desenvolvimento nacional. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, p. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.
- CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 2013.

CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, p. A.
Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L.*
Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

CONDRAF, **Ata da 18ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) - 16 de junho de 2004.** Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_20/18_0.pdf. Acesso em: 22 jan. 2019.

CONDRAF, **Ata da 28ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) - 05 de junho de 2007.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/28-2.pdf>. Acesso em 04 fev. 2019.

DOWBOR, M. Ocupando o Estado: a análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. *In: CARLOS, E; OLIVEIRA, O. P.; ROMÃO, W. de M.* **Sociedade civil e políticas públicas.** Atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. **American Journal of Sociology**, v. 99, n. 6., 1994.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. **Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21 n. 60, fev. 2006.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. L. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n.1, 2015.

LAVALLE, A. G. (org.). O horizonte da política. **Questões emergentes e agendas de pesquisa.** São Paulo: UNESP: CEBRAP/CEM, 2012.

LOTTA, G. FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.24, n. 57. Curitiba, 2016.

MELO, p. D. de A.; SANTOS, A. R. T.; ALBUQUERQUE, C. F. de; GALVÃO, I. de C.; BARBOSA, L. C. B. G.; VIEIRA, M. do
C. Desenvolvimento Rural e Gestão Territorial: Análise comparativa entre os Territórios do Litoral Norte e do Alto Sertão de Alagoas. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: MDA/SDT, jun. 2005.

NIEDERLE, p. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, p. A. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** Recife: UFPE, 2014.

OLIVEIRA, L. F. T; SILVA, S. P. **Mudanças institucionais e produção familiar na cadeia produtiva do leite no Oeste Catarinense.** Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso), 2012.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, B. de S. (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** ed. Civilização Brasileira, 2002.

SILVA. S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil.** Ipea: Rio de Janeiro, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. L. de, GOMES, p. C da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: Conceitos e Temas.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

ZANONI. M. Prefácio. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, p. A. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** Recife: UFPE, 2014.