



# **Gestão participativa territorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois Colegiados Territoriais**

**JOANA TEREZA VAZ DE MOURA**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**IVALDO DE SOUSA MOREIRA**

Secretaria de Desenvolvimento Territorial/Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

**SANDRA GOMES**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## **RESUMO**

As relações entre agricultores familiares e poder público tornaram-se mais próximas a partir de políticas públicas que estimularam a criação de espaços de participação social, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, em 1996 e o Programa Territórios da Cidadania, em 2008. Nota-se que essas políticas são criadas como resultante das lutas e reivindicações por garantia de direitos (como acesso à terra, à cidadania e ao desenvolvimento econômico etc.) e por avanços na construção e implementação de instrumentos de políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos atores locais, particularmente os agricultores familiares. A partir da discussão sobre os efeitos de diferentes arranjos institucionais na formulação, implementação e resultado das políticas, este artigo foca no aspecto da participação como um dos fatores identificados como central para a produção de inovação, legitimidade, baixo conflito social e efetividade dos programas e ações estatais. Os dados são oriundos de pesquisas feitas no Território Mato Grande/RN e no Território Portal da Amazônia/MT. Os principais resultados deste estudo de caso confirmam, em parte, as observações verificadas nos estudos sobre arranjos institucionais. Com especial destaque para a identificação dos gargalos para uma participação efetiva, observou-se que: há

ausência de participação de atores não organizados e/ou de comunidades tradicionais e de minorias apesar destes serem afetados pelas políticas em questão; ausência de representantes dos governos municipais como interlocutores e potenciais apoiadores de soluções institucionais locais; uma recorrente falta de condições operacionais mínimas para garantir a diversidade e regularidade da participação. Ainda assim, do ponto de vista dos participantes, há um aprendizado institucional que promove o exercício democrático e de cidadania.

**Palavras-chave:** Gestão participativa. Desenvolvimento territorial. Arranjos institucionais. Colegiados territoriais.

### **TERRITORIAL PARTICIPATORY MANAGEMENT AS PART OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS INDUCING EFFECTIVENESS: A CASE STUDY OF TWO TERRITORIAL COLLEGIATE**

#### **ABSTRACT**

Relations between family farmers and government became closer since public policies that stimulated social participation were created in Brazil, such as PRONAF, in 1996, and the Citizenship Territories Program, in 2008. These policies are understood as the result of the struggle for rights (land access, citizenship, economic development, etc) and by advances in the construction and implementation of public policy instruments aimed at empowering local actors, particularly family farmers. Based on the discussion of the effects of different institutional arrangements on the formulation, implementation and outcome of policies, this article focuses on the participation aspect as one of the factors identified as central to guarantee innovation, legitimacy and effectiveness of policy programs and actions. Data came from research conducted in the Territory Mato Grande/RN and in the Territory Portal da Amazônia/MT. The main results of this case study confirm the observed bottlenecks for effective participation: low or non-participation of actors who are not formally organised and/or are from traditional or minority communities; the absence of representatives of municipal governments as interlocutors and potential supporters of local institutional solutions; and the lack of minimum operational conditions to ensure the diversity and regularity of participation.

**Key-words:** Participatory management. Territorial development. Institutional arrangements. Territorial collegiate.

### **GESTIÓN PARTICIPATIVA TERRITORIAL COMO PARTE DE ARREGLOS INSTITUCIONALES INDUCTORES DE LA EFECTIVIDAD: UN ESTUDIO DE CASO DE DOS COLEGIADOS TERRITORIALES**

#### **RESUMEN**

Las relaciones entre agricultores familiares y poder público se volvieron más próximas a partir de políticas públicas que estimularon la creación de espacios de

participación social, como el PRONAF, en 1996 y el Programa Territorios de la Ciudadanía, en 2008. Se observa que esas políticas se crearon como consecuencia de las luchas y reivindicaciones por garantía de derechos (como acceso a la tierra, ciudadanía y desarrollo económico, etc.) y por avances en la construcción e implementación de instrumentos de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de los actores locales, particularmente a los agricultores Familiares. A partir de la discusión sobre los efectos de diferentes arreglos institucionales en la formulación, implementación y resultado de las políticas, este artículo se centra en el aspecto de la participación como uno de los factores identificados como centrales para garantizar la innovación, legitimidad y efectividad de los programas y acciones estatales. Los datos proceden de investigaciones realizadas en el Territorio Mato Grande / RN y en el Territorio Portal de la Amazonia / MT. Los principales resultados de este estudio de caso confirman observaciones verificadas como cuellos de botella para una participación efectiva: la menor o ausencia de participación de actores no organizados y / o de comunidades tradicionales y de minorías; La prácticamente ausencia de representantes de los gobiernos municipales como interlocutores y potenciales partidarios de soluciones institucionales locales, y la falta de condiciones operativas mínimas para garantizar la diversidad y la regularidad de la participación.

**Palabras clave:** Gestión participativa. Desarrollo territorial. Arreglos institucionales. Colegios territoriales.

## 1 INTRODUÇÃO

Estudos recentes sobre políticas públicas nacionais no Brasil têm iniciado uma frutífera análise dos chamados arranjos institucionais como uma ferramenta analítica voltada para a compreensão da capacidade estatal de formulação e gestão e de seus efeitos sobre os resultados observados (PIRES e GOMIDE, 2016; LOTTA e FAVARETTO, 2016; LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2015). O argumento central é que novos desenhos institucionais das políticas tornam a formulação e gestão destas mais complexas, indo além do modo clássico e weberiano de atuação da burocracia estatal na medida em que pressupõem coordenação de ações entre diferentes setores de política, níveis de governo e atores sociais, políticos e estatais afetados por ações do Estado. No que interessa de modo mais particular, todos esses estudos têm verificado a centralidade da participação social no resultado de políticas no sentido tanto de dar legitimidade à política formulada, diminuindo os potenciais conflitos sociais que paralisam ações e obras, quanto no que se refere à capacidade de constante modificação ou aperfeiçoamentos da política ao se incorporar a visão dos participantes do processo.

Este artigo inscreve-se nos esforços da literatura dos últimos anos no sentido de avançar simultaneamente na produção de conhecimento empírico acerca dos alcances, dos fatores condicionantes e das lógicas políticas que orientam a ação dos agricultores familiares e suas relações com o Estado, relacionando-os com o modo de gerir uma política pública e de seu resultado. Trata-se de trazer para o campo acadêmico o debate sobre as relações entre

estruturas do Estado e agricultores familiares, entendendo em que medida estas relações podem ou não contribuir para mudanças significativas nas ações de um grupo específico na sociedade. Um dos argumentos é que as parcerias entre Estado e organizações da sociedade são importantes não apenas por promoverem políticas mais eficientes, mas por darem poder a grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões no governo. Para alguns, o objetivo é gerar um sistema de governo mais democrático. Quando os pobres se organizam em associações civis e ganham acesso ao processo de tomada de decisões, sua participação contribui ativamente para uma melhor distribuição de recursos e de poder político. Para outros ainda, a ênfase está no papel das organizações cívicas no combate à pobreza (ABERS, 1997).

Na medida em que esses atores são reconhecidos pelo Estado e criam-se políticas públicas específicas, como o PRONAF, em 1996, mudam-se as estratégias de atuação desse segmento e novos papéis são esperados nos espaços de participação, especialmente nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural-CMDRs. As políticas mais recentes que abrangem a dimensão territorial levam em consideração a categoria agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008. Essa nova abordagem questiona os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas horizontal e verticalmente, ao estilo *top-down* com baixa mobilização e participação social) revelando arranjos institucionais mais complexos em comparação a formas tradicionais weberianas burocráticas. Segundo Cavalcanti, Niederle, Wanderley e Raynaut (2014), 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.

Assim, este artigo tem como objetivo principal verificar se as estratégias utilizadas pelos agricultores familiares para a construção das suas ações e para potencializar o diálogo com o poder público na discussão sobre o desenvolvimento territorial tem ou não ressonância com os estudos sobre arranjos institucionais. Buscamos identificar os principais gargalos identificados por atores que participam desses Colegiados Territoriais. Trata-se de entender como essas organizações, a partir do aprendizado derivado do envolvimento no dia a dia do Colegiado, estabelecem relações, mudam suas ações, criam e/ou utilizam oportunidades políticas e/ou constroem um novo projeto político (DAGNINO, 2002) e como isto se reflete no resultado da participação. Referimo-nos aqui à análise das posições sociais, às disposições e tomadas de posição (escolhas) que os atores sociais fazem na prática, às possibilidades de transformação das relações políticas, ao ganho de poder por parte de grupos tradicionalmente excluídos do processo político, ou mesmo ao questionamento em termos mais amplos do que a experiência poderia significar no sentido da construção de novas oportunidades políticas e como grupos transformam determinadas realidades. Os agricultores familiares são, em certo sentido, produtos destas relações que lhes são centrais, já que, na luta pelos direitos, a interlocução com o Estado é fundamental. Por isso, conforme destaca Amâncio (2013, p. 52), "é necessário olhar para a participação e para os próprios atores

sociais e políticos como agentes e resultados destas experiências contínuas e cotidianas de encontros, o que nos leva à ideia de mútua constituição entre atores e instituições".

Nessa perspectiva, o conceito de estrutura de oportunidade política combinada à abordagem da sociologia relacional podem fornecer instrumentos interessantes para analisar essa relação entre agricultores familiares e Estado em espaços de participação, tendo como exemplo o Colegiado Territorial. Essas abordagens destacam o desenvolvimento do processo político e a relação dos atores sociais com o campo político institucional, além de captar as consequências dessas interações.

O conceito de estrutura de oportunidades políticas-EOP busca compreender as configurações do contexto político-institucional no qual os atores sociais se organizam e intervêm, ou conforme Tarrow (2009), o papel do Estado e o tipo de intervenção estatal não podem ser desconsiderados como fatores explicativos para o sucesso de formas independentes de ação coletiva. A intervenção estatal pode até mesmo estimular o ativismo cívico, principalmente quando tal intervenção diz respeito a garantir o acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente (RENNÓ, 2003).

Uma das potencialidades da abordagem relacional é que, ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais se relacionam e, a partir da configuração destes relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas (MOURA e SILVA, 2008).

Para operacionalizar a análise empírica desse processo, este artigo baseia-se em um estudo das relações sociais entre representantes dos agricultores familiares e do poder público em dois Territórios da Cidadania: o Território do Mato Grande/RN e o Território do Portal da Amazônia/MT. O trabalho não pretende inferir conclusões gerais sobre o Programa Territórios da Cidadania e nem sobre o funcionamento dos Colegiados, já que se parte de casos singulares. A grande contribuição consiste na busca de elementos comuns para uma reflexão teórico-metodológica sobre o significado de uma política pública para a relação Estado/sociedade. Esse tipo de avaliação pode representar um avanço e também um desafio para a produção do conhecimento das relações entre Estado e sociedade no mundo rural. Uma das razões para a escolha desses dois Territórios foi a localização em espaços de pobreza somado ao conhecimento que os pesquisadores têm desses espaços.

Utilizamos como fonte privilegiada de informação a observação direta nas reuniões dos Colegiados, questionários aplicados com alguns representantes nos Colegiados, entrevistas semiestruturadas com representantes da agricultura familiar, representantes de movimentos sociais e gestores públicos e documentos disponíveis. Esses dados foram utilizados mais especificamente a fim de analisar as relações de interdependência entre o funcionamento institucional e a dinâmica associativa dos agricultores familiares. Conforme destacam Silva, Rocha e Alves (2012), vale ressaltar que as instituições participativas produzem alterações mais ou menos significativas no contexto de atuação das organizações sociais reconfigurando as oportunidades e os obstáculos com as quais elas se deparam.

O artigo está dividido em quatro partes fundamentais, além desta introdução. Na primeira parte, buscamos dialogar com a literatura que aborda os arranjos institucionais e a relação entre Estado e sociedade. Ressaltamos nesse item a ênfase na interdependência por meio da discussão sobre a teoria da estrutura de oportunidades políticas e a abordagem da sociologia relacional. Na segunda parte, fazemos uma breve síntese da Política de Desenvolvimento Territorial e de seus objetivos, apresentando o processo de gestão compartilhada e os territórios pesquisados, isto é, como é estruturado o arranjo institucional desta política. A parte três apresenta características breves dos dois Territórios analisados. A seção quatro identifica, na fala dos participantes dos Colegiados Territoriais, os principais gargalos por eles observados para uma efetiva participação política e social. Por fim, apresentamos as considerações finais com destaque para os achados comuns entre este estudo de caso e os estudos sobre arranjos institucionais

## **2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OPORTUNIDADES POLÍTICAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E AGRICULTORES FAMILIARES: DE UMA VISÃO MACRO PARA OUTRA MICRO**

A análise dos arranjos institucionais tem emergido como uma ferramenta analítica útil para a compreensão das falhas e viabilidades de políticas públicas. Estudos da década de 1990 já apontavam para o papel central de estratégias de indução de coordenação nacional à disposição e adotadas pelos governos federais brasileiros em diferentes áreas setoriais (ARRETCHE, 1996) com graus de sucesso variados, especialmente no que se refere à descentralização na execução de serviços sociais. Autores que estão propondo a adoção de arranjos institucionais como ferramenta de análise e de gestão argumentam que a complexidade de atores, instituições e regras na formulação de políticas nacionais no Brasil a partir da década de 2000 tornam a coordenação federativa apenas um dos aspectos determinantes para explicar o resultado de uma política.

No que se refere a nossa discussão específica, os achados desses estudos sobre arranjos institucionais tendem a mostrar que a efetiva incorporação dos atores afetados pela política tende a produzir resultados mais inovadores, menor conflito social e maior legitimidade às ações tomadas. Em outras palavras, esses estudos têm sugerido que a escuta, debate e incorporação da visão de diferentes atores sociais, em espaços participativos, não apenas cumprem com requisitos formais desejáveis para a participação democrática, mas efetivamente melhoram a capacidade de entrega dos serviços e produtos objetos dessas políticas.

A maior complexidade na formulação e gestão de políticas é entendida por Pires e Gomide (2016) como resultado também do marco institucional da Constituição de 1988, que passaria a demandar novas capacidades estatais do Estado Brasileiro. A capacidade weberiana tradicional, que foca numa burocracia fortemente hierarquizada, ao estilo de fazer política “top-down” e como ator único “competente”, não seria mais o único fator decisivo para explicar o sucesso ou fracasso de uma política pública, ainda que permaneça não desprezível. Para os autores, novos arranjos institucionais produzem maior desconcentração das atividades estatais, além de envolver “participação de múltiplos atores e

mecanismos de articulação” (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 124). Similar às discussões sobre governança, nesse modelo de gestão haveria menor rigidez absoluta com a participação de mais e novos atores. Para os autores, dois aspectos gerais podem ser analisados a partir da ótica dos arranjos institucionais para aferir a capacidade estatal; as técnicas-administrativas, associadas à capacidade mais clássica da burocracia estatal, e as político-relacionais, a capacidade de incorporar e articular atores e de obtenção de apoios e consensos tanto na formulação quanto na implementação e readequação de políticas. No estudo dos autores, que envolveram análises de políticas complexas e nacionais como o Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, Programa Bolsa Família, dentre outros, um dos achados relevantes para nossa discussão aqui é o fato de que a capacidade de envolver atores sociais afetados por essas políticas em espaços participativos permite inferir a capacidade de produção de inovação na política. Nas políticas em que a participação foi mais efetiva, foi possível adotar correções de rotas, revisão de objetivos e introdução de inovações que efetivamente melhoraram o desempenho dos programas em análise. Políticas com baixa capacidade de incorporação dos atores afetados, por outro lado, não conseguem produzir inovação e tendem a envolver maior potencial de conflito social, ainda que possam ter elevada capacidade de entrega de produtos.

Lotta e Favaretto (2016), ao fazerem uma compilação dos estudos da área, entendem que arranjos institucionais podem ser analisados a partir das seguintes dimensões: a sua e de articulação intersetorial (horizontal, isto é, entre setores segmentados das políticas), a subsidiariedade (capacidade de articulação vertical, especialmente relevante no caso de estados federativos onde a cooperação é central para a entrega de determinados produtos ou serviços), a questão da gestão territorial (isto é, a capacidade de levar em conta aspectos locais como fatores determinantes para produzir a intersetorialidade, cooperação e efetividade) e a participação (como são ou não incorporados diversos atores que serão afetados e que afetam também o resultado da política).

Os autores analisam casos de grandes e complexas políticas públicas nacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, a construção de Usina Hidrelétricas, de uma Ferrovia e outros modais de transporte metropolitano. Um dos resultados observados pelos autores é a baixa capacidade de levar em conta as condições territoriais no planejamento e monitoramento das políticas em todas essas políticas. A baixa capacidade dos órgãos federais, hierarquicamente superiores, de levar em conta a diversidade de atores nos momentos de formulação e monitoramento das políticas também é identificado como problemático pois adota-se uma estratégia de mobilização dos atores e suas redes *a posteriori*, isto é, quando os problemas já estão instalados e não de modo antecipado no momento da formulação destas políticas. De fato, como argumentam Lotta e Favaretto (2016, p. 22), uma efetiva participação e interação entre poder público e sociedade civil, aliado “a existência de incentivos para a participação de forças sociais representativas da heterogeneidade estrutural dos territórios”, garantem resultados mais satisfatórios com base nas políticas que os autores analisam. Como veremos em nosso estudo de caso, a baixa capacidade de mobilização de atores afetados pelas políticas nos dois Territórios da Cidadania

aqui analisados e a inexistência de cooperação institucional dos órgãos políticos municipais são destacados como gargalos para a participação efetiva como pensada na política formulada.

Estudo de Nicoletti (2017), a partir da análise dos arranjos institucionais, sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE no município de Natal mostra que um dos gargalos da política é justamente produzir a participação de membros da agricultura familiar nos espaços participativos e deliberativos da política. Não surpreendentemente, é justamente a compra de produtos da agricultura familiar para compor a alimentação escolar que não atinge plenamente o objetivo definido na política nacional. Para a autora, uma parte substancial dessa falha de implementação está no universo cognitivo dos burocratas responsáveis pela gestão do PNAE no município, isto é, em sua capacidade discricionária de interpretar o sentido de uma política pública, atores centrais para a compra de produtos de agricultores familiares – como diretoras de escolas e burocratas da Secretaria de educação – fazem uma leitura estritamente burocrática da política (isto é, necessidade de compra de alimentos) sem incorporar, em suas falas, os valores e ideias contidos no desenho original da política, que deveria envolver a promoção de abertura de mercados e de geração de renda para os agricultores familiares. Nesse sentido, burocratas de um setor específico – educação – não incorporam os valores e visões constantes nos objetivos originais da política formulada e, desta forma, não entendem como de sua responsabilidade produzir soluções e diálogo com os agricultores familiares. Esses elementos locais e subjetivos, portanto, também afetam o resultado da política no estudo de Nicoletti (2017).

Por outro lado, a análise desenvolvida aqui está restrita a um dos aspectos destacados por esses estudos sobre os arranjos institucionais, especificamente o modo de participação de atores considerados centrais para a operacionalização da política em cenários institucionais de gestão compartilhada e territorial. Essa perspectiva, portanto, demanda um olhar mais localizado nos atores enquanto indivíduos e, neste sentido, desenvolve-se um olhar mais micro-social. Nosso interesse é verificar se as dificuldades apontadas pelos participantes dos Colegiados Territoriais têm alguma relação com aquelas discutidas nos estudos sobre arranjos institucionais.

A partir dessa proposta de análise voltada para ações mais micro localizadas, a atuação estratégica de atores e organizações locais pode ser analisada a partir do conceito de estrutura de oportunidade políticas, combinada a uma das potencialidades da abordagem relacional que, ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais se relacionam e, a partir da configuração destes relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas (MOURA e SILVA, 2008).

De acordo com Cortês e Silva (2010, p. 437),

os atores sociais e estatais são reflexivos, fazem escolhas entre oportunidades de ação e estratégias a serem adotadas, levando em conta as possibilidades



limitadas pelas condições institucionais em que agem e os contextos conjunturais em que se encontram.

Meyer e Minkoff (2004), ao estudar sobre a estrutura de oportunidades políticas, afirmam que fatores externos podem motivar ou simplesmente inibir a mobilização de determinados grupos sociais.

Segundo Rennó (2003), as instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais. Segundo ele, estruturas de oportunidade política "são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas" (*idem*, p. 18). Estruturas de oportunidade política são fatores exógenos à sociedade civil que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. A ideia central é muito simples: quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação, haverá mobilização social.

As oportunidades políticas são entendidas por Tarrow (2009) como dimensões consistentes do ambiente político que podem fornecer incentivos para a ação coletiva ou para a mobilização; também podem ser entendidas como mobilização de recursos externos ao grupo dependente de uma situação no ambiente político.

As estruturas de mobilização podem estar relacionadas às formas como os movimentos se organizam, em torno de quais ideias, interesses, valores e como se sustentam em períodos longos. Portanto, o papel do líder aqui é fundamental já que é ele quem deve conseguir mobilizar o grupo e fazer com que os líderes se unam aos seus "(...) seguidores, centro e periferia, possibilitando a coordenação e a agregação entre as organizações de movimentos e possibilitando aos movimentos persistirem mesmo quando falta uma organização formal" (TARROW, 2009, p. 160).

Entre as estruturas de oportunidades que propiciam a ação coletiva, Tarrow (2009) identifica não somente as instituições estatais, mas também as "estruturas de conflito" e "alianças" que oferecem incentivos e/ou constrangimentos para tal.

O conceito de estruturas de oportunidades políticas, conforme definido por Tarrow (apud KRIESE, 1995), tem três dimensões: a) o grau de abertura ou restrição do acesso à política formal; b) o grau de estabilidade ou instabilidade dos alinhamentos políticos; e c) a postura estratégica e as alianças potenciais entre os parceiros.

Mais recentemente, Tarrow adiciona uma quarta dimensão: os conflitos políticos com e entre as elites. Kriese (1995) ressalta que a primeira dessas quatro dimensões refere-se essencialmente à política institucional, enquanto os outros estão relacionados com a configuração de poder entre os atores relevantes. Assim, propõe-se o entendimento não somente do sistema político (institucional/formal), mas também das configurações de poder estabelecidas entre os diferentes segmentos da cena política. Cortes e Silva (2010) propõem que as análises feitas sobre as relações entre Estado e organizações da sociedade civil devem levar em consideração que os processos de organização e atuação dos atores sociais não respondem apenas aos condicionamentos político-institucionais, mas também à configuração da infraestrutura associativa da

sociedade, desta forma, demandando um olhar analítico focado nas interações microssociológicas entre atores e organizações.

Do ponto de vista do estudo de caso aqui analisado, isso significa que agricultores familiares se mobilizam e podem também se desestruturar conforme as regras do jogo político (por exemplo, mudanças nas formas de operacionalizar a política pública), mas também aproveitam essas oportunidades para repensar as suas estratégias de ação coletiva, inclusive criando novos repertórios de atuação em busca dos interesses compartilhados nos Territórios, o que, por sua vez, impacta o resultado da política.

Nesse sentido, os agricultores familiares, inseridos em um contexto institucional definido de modo exógeno no desenho institucional global (ou nacional) da política, são afetados por este na medida em que define as oportunidades e constrangimentos para a tomada de decisão, podendo apropriar-se simbolicamente desses contextos para desenvolverem suas ações a partir de marcos interpretativos e recursos disponibilizados pelos padrões de organização construídos ao longo de sua história (CORTÊS e SILVA, 2010).

As próprias orientações dos atores se modificam na medida em que participam de uma série de laços sociais, ou seja, as identidades se definem não somente pela sua posição na estrutura da sociedade mas pelas relações que se estabelecem entre diferentes atores sociais, nas redes de relações sociais (PASSY, 2003).

Bourdieu (1989) sistematiza a questão do poder presente nos espaços de relação entre Estado e sociedade, que ele denomina de campo, e como os atores sociais neste espaço podem ter um potencial emancipatório. Segundo ele, a maneira como os atores competem nesses espaços depende do acúmulo de alguns tipos de capital: cultural, político, simbólico, econômico, referentes aos campos específicos. O campo possui três princípios ordenadores: (a) relacional, ou seja, todo campo se estrutura relacionalmente; (b) socialmente construído e; (c) em disputa/confronto. Trata-se de um recorte do espaço social qualquer onde existem posições em confronto, mas que se relacionam cotidianamente.

O campo político, para este mesmo autor, é entendido como campo de forças e de lutas, onde há uma desigual distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social, e a concentração do capital político nas mãos de poucos se dá pelo fato de esses poucos não terem acesso a instrumentos materiais e culturais, tornando a participação política deles menor. Em síntese, o campo político exerce um efeito de censura ao limitar o universo do discurso político. É no campo político que se geram, na disputa com os agentes envolvidos, análises, problemas, programas etc.

Esses enfoques pressupõem o caráter relacional entre os diferentes atores que conformam determinado espaço social e demandam uma análise mais microssocial para a compreensão de como a participação assim como esperada no desenho institucional maior da política se efetiva (ou não) no momento de implementação da política territorial e local. Se o efetivo envolvimento dos atores afetados por uma política pública é um elemento central para conferir legitimidade e o alcance dos objetivos de uma política, então a análise de casos específicos pode iluminar os gargalos a serem superados para a construção de arranjos institucionais efetivos e eficazes e democraticamente legitimados.

### 3 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AS CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO

A perspectiva territorial do desenvolvimento tem sido uma novidade no desenho institucional brasileiro de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento com fins sociais, especialmente no que se refere às políticas para o campo (FAVARETTO, 2010; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2009; ABRAMOVAY, 2006). Além de um reconhecimento de que estratégias de desenvolvimento devem ter um foco territorial e não simplesmente setorial ou mesmo municipal, há também um reconhecimento pelo Estado de que políticas nacionais e centralizadas não têm plena capacidade de captar toda uma pluralidade de fatores locais que impactam o resultado das políticas. Dessa forma, mecanismos de gestão local-territorial têm incluído formatos participativos de atores locais na tomada de decisão e na implementação das políticas (LOTTA E FAVARETTO, 2016).

De acordo com Abramovay (2001), a expressão “desenvolvimento territorial” entra na literatura sobre o meio rural especialmente para demonstrar que as regiões possuem especificidades que devem ser melhor exploradas ao tratar da questão do desenvolvimento. Mais ainda, num momento em que a persistência da pobreza rural se interligava à desigualdade regional e que, portanto, precisava ser repensada no âmbito de uma discussão mais ampla do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade (DELGADO, BONNAL & LEITE, 2007).

O estabelecimento da abordagem territorial sobre o desenvolvimento rural afirma que o nível apropriado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que perpassam as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004).

A política de desenvolvimento territorial inscreve-se no âmbito estratégico dessa nova concepção de desenvolvimento rural, simbolizando a emergência de uma nova lógica de ordenamento do território. Ela visa a instaurar um novo quadro de gestão na função pública, implicando o Estado e o conjunto dos atores sociais. Pode-se ressaltar que essa política visa a aplicação dos dispositivos visando viabilizar a participação dos atores locais no processo de desenvolvimento dos territórios rurais como estratégia considerada central para o alcance dos objetivos da política.

A abordagem do desenvolvimento territorial rural começa a ganhar contorno efetivo no Brasil em meados da década de 1990, com o PRONAF. Mais tarde, no âmbito do Plano Plurianual-PPA 2004-2007, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais-PRONAT, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. O programa tem por objetivo “promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia” (MDA, 2009).

O PRONAT é concebido como um novo referencial em termos de estratégia de política pública voltada à promoção do desenvolvimento rural. Com esta decisão, o governo passa a reconhecer que o este espaço geográfico, ambiente social, política e cultural, assim como as “condições da infraestrutura, são

determinantes para a viabilidade de um modo sustentável de desenvolvimento rural” (ECHEVERRI, 2010).

Tal estratégia privilegia o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios e envolve a participação de instituições e atores rurais, a integração dos empresários em uma dinâmica de inovações e a integração com outras áreas e políticas do governo. Além disso, incorpora de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações para a promoção do desenvolvimento rural. É considerado não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos intangíveis, compartilhados pelas comunidades (FAVARETTO, 2010a; BEDUSCHI FILHO, 2006).

O PRONAT e o Programa Território da Cidadania apoiam a organização e o fortalecimento dos atores sociais locais em torno de ações participativas (projetos coletivos) e o “reequilíbrio” de políticas de base territorial em áreas marginalizadas com elevado grau de pobreza e alta densidade de agricultores familiares. A gestão das ações é colegiada e participativa. Para a implementação da política territorial, a estratégia consistia, em um primeiro momento, em estabelecer uma “cultura de planejamento descentralizado e ascendente das ações territoriais, levadas a cabo por um grupo de instituições dos territórios” (CAZELLA, MATTEI E CARDOSO, 2005), mobilizando a implementação das Comissões de Implementação de Ações Territoriais-CIAT. As CIATS tinham como objetivo coordenar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS, priorizando os projetos pretendidos no âmbito do território, e articulando arranjos institucionais responsáveis pela elaboração dos projetos e avaliação do processo de desenvolvimento (MDA, 2009) e, por fim, a constituição dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural-CODETER. Para a constituição das CIATs, estabelecia-se como critério básico o caráter da paridade entre sociedade civil e instituições governamentais, entendendo-se como governamentais inclusive as associações de municípios, por considerar que as mesmas prestam, direta ou indiretamente, diversos serviços de apoio ao Estado. Concebidos como instâncias de caráter intermunicipal e, principalmente, consultivo, os CODETERs se converteram, como ressalta Echeverri (2010), num instrumento central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais, a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo.

Do ponto de vista político-institucional, a noção de território tem se destacado como um dos princípios norteadores, uma referência para empreender políticas diferenciadas à promoção de estratégias de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o território deixa de ser assimilado apenas como uma base física e passa a ser concebido numa lógica mais complexa de relações que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira no processo de construção do território em diferentes áreas (econômica, sociocultural, político-institucional, ambiental e cultural)

O conceito de território adotado pela SDT diz respeito a

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 (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Em 2008, foi criado o Programa Território da Cidadania, que tem o mesmo referencial conceitual dos territórios rurais, mas com uma gestão mais complexa. Resumidamente, o Programa Territórios da Cidadania refere-se ao conjunto de políticas públicas ofertadas de forma integrada por 23 ministérios.

De acordo com o documento intitulado Programa Território da Cidadania – Balanço 2008-2014, o programa tem por finalidade promover a integração de políticas públicas, a articulação interfederativa e a ampliação dos mecanismos de participação social, por meio da ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania e direitos, apoio a atividades produtivas e da infraestrutura mediante a pactuação em torno de uma matriz de ações. Com o objetivo de promover a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, o Programa Territórios da Cidadania está inserido na Política de Desenvolvimento Territorial do MDA para a promoção da gestão social do desenvolvimento rural (MDA, 2015).

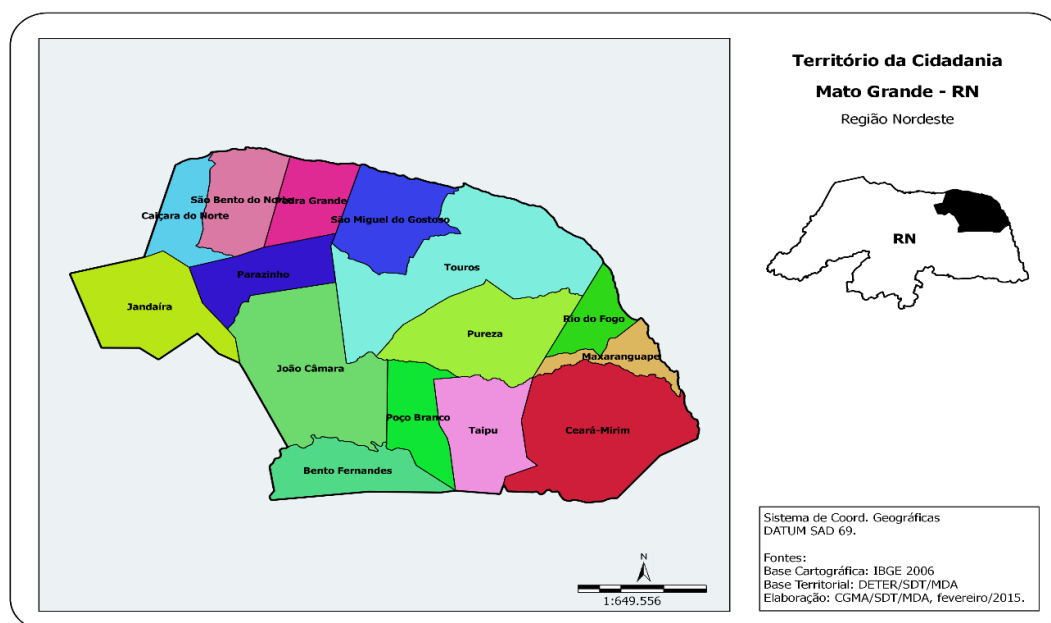
Os Colegiados, desta forma, são entendidos no desenho institucional da política formulada como instrumentos estratégicos para a efetivação das políticas territoriais (DELGADO, BONNAL e LEITE, 2007, p. 04). Esses espaços participativos podem ser entendidos como arenas decisórias potencialmente centrais para a produção da articulação intersectorial de políticas públicas

Assim, o Colegiado Territorial (também denominado Fórum ou Conselho) é uma institucionalidade que reúne representantes do poder público e da sociedade civil atuantes no território, com o objetivo de ampliar a participação social, a representação das organizações que compõem o território e a articulação necessária para a gestão social das políticas públicas. Em outras palavras, no desenho institucional da política formulada, esse espaço participativo é considerado como um dos arranjos institucionais centrais para garantir a legitimidade e o alcance dos objetivos desta política no momento de sua implementação. A seguir, apresentamos os casos para análise empírica neste artigo.

#### 4 OS TERRITÓRIOS DO MATO GRANDE E PORTAL DA AMAZÔNIA E A CRIAÇÃO DOS COLEGIADOS

O Território Mato Grande possui uma área de 5.758,60 Km<sup>2</sup> e é constituído pelos seguintes municípios: Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará-Mirim, Jandaíra, Jardim de Angicos, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. Uma parte do território é de litoral e outra de semiárido (Figura 01).

**Figura 01. Mapa de localização do Território Mato Grande/RN**



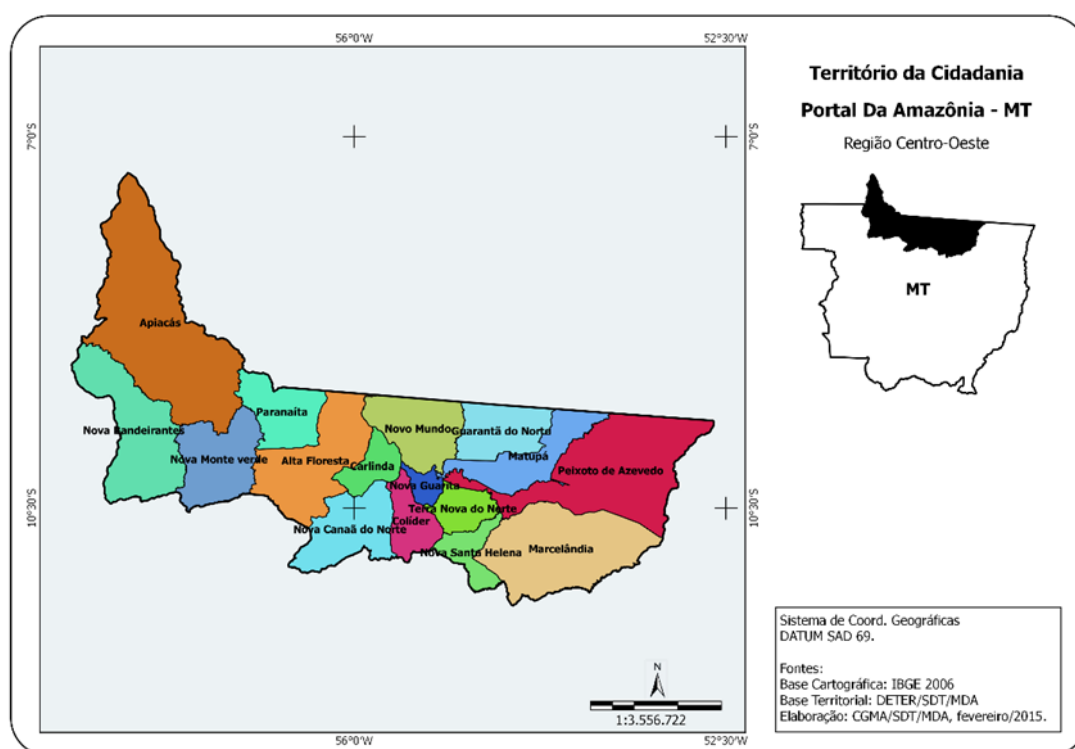
A região tem uma população de 203.499 habitantes, dos quais 105.371 (51,78%) vivem na área rural. São aproximadamente 7.800 agricultores familiares, 5.081 famílias assentadas, 77 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, 5.894 pescadores, 01 comunidade quilombola e uma comunidade indígena. O Índice de Desenvolvimento Humano-IDH médio da região é de 0,61, um dos mais baixos do estado potiguar (média estadual 0,78). Existem 27.234 beneficiários do Programa Bolsa Família e 80% dos municípios estão classificados como de baixo dinamismo. De modo geral, os sistemas produtivos são bem diversificados, mas predominam as produções de frutas e verduras (inclusive em sistemas orgânicos). Há também uma importante produção de castanha de caju e produção pecuária.

A formação deste território foi marcada pela existência de latifúndios produtores de cana-de-açúcar e, mesmo com o declínio desta cultura, a grande propriedade se manteve como forma dominante de posse. Somente nos últimos 15 anos, com o estabelecimento dos assentamentos de reforma agrária na região, é que esse quadro começou a mudar. Contudo, as relações clientelísticas e de mandonismo típicas da grande propriedade constituem ainda traços marcantes das instituições públicas em âmbito local. Agrega-se a isso a falta de organização

dos agricultores familiares e de atuação dos movimentos sociais, comprometendo seriamente as intervenções nos espaços públicos.

O Território da Cidadania Portal da Amazônia, por sua vez, situa-se na região Norte do Estado de Mato Grosso, zona de transição entre o bioma amazônico e o bioma cerrado. O Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE revela uma população de 258.265 habitantes. Desse total, cerca de 85.091 vivem no meio rural. No Território, vivem cerca de 19.992 famílias assentadas da reforma agrária em 79 projetos de reforma agrária. O Território abrange uma superfície geográfica de 106 mil Km<sup>2</sup>, corresponde a cerca de 14% da superfície do Estado do Mato Grosso e agrupa 16 municípios: Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Colíder, Guarantã do Norte, Marcelândia, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte (figura 2).

**Figura 02. Localização do Território Portal da Amazônia**



Nesses últimos anos, constata-se que o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH do Território mostrou certa melhoria, sobretudo em matéria de escolarização e de longevidade. No entanto, apresenta um nível de qualidade de vida inferior em comparação aos indicadores médios do Estado do Mato Grosso e do Brasil.

A observação feita a partir da realidade dos dois Territórios oferece condições para mostrar que as semelhanças entre a maneira como os agricultores familiares se articulam estrategicamente tem a ver com a própria característica de ação coletiva historicamente construída desses atores. Apesar de diferenciações regionais (um Território no Nordeste e outro no Norte), percebe-se que os dois territórios são constituídos por pequenos municípios, em cujas populações

prevalecem os grupos de agricultores familiares pobres, com sua grande diversidade, e assentados pela reforma agrária. No Território Portal da Amazônia observa-se uma grande e expressiva representação de grupos indígenas (são 14 terras indígenas) e, como será destacado adiante, nenhuma representação indígena no Colegiado.

A chegada de políticas como o Programa Territórios da Cidadania, que criam uma nova institucionalidade de gestão compartilhada da política pública, está refém desse quadro geral e estrutural. Portanto, a análise dos impasses e avanços das relações entre Estado e agricultores familiares não pode prescindir de todas essas questões.

O Colegiado do Mato Grande, também chamado de Fórum Territorial do Mato Grande- FOMAG, foi criado em 2005, com o objetivo de fazer parte do PDSTR. A partir de 2008, com criação do Programa Território da Cidadania, a estratégia da política territorial incorpora novo desenho à estrutura de gestão. A SDT/MDA decide, portanto, adotar uma abordagem mais englobante, associando outros setores envolvidos no processo de implementação da política territorial, tais como educação, saúde, meio ambiente etc. Assim, o FOMAG foi atualizado tendo por base o princípio da paridade, passando a ser composto por representantes da sociedade civil e do poder público.

No Território Portal da Amazônia, o Colegiado congrega os diversos e diferentes atores (sociais e gestores públicos federais, estaduais e municipais) e sua criação, em 2004, se deu por meio do Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar-CEAAF.

Este colegiado também se atualiza em 2008, conforme as diretrizes do Programa Território da Cidadania. Modifica-se a composição do Colegiado Territorial e a CIAT é transformada em CODETER. A partir de então, a composição dessa instância deve ser paritária entre representantes do governo e das organizações da sociedade civil. O CODETER deve, também, envolver outros segmentos, não somente aqueles ligados à agricultura familiar. A paridade e a representatividade tornaram-se objeto de longos debates nas reuniões do CEAAF.

Nesses espaços de gestão compartilhada e participativa, o papel exercido pelos articuladores territoriais, atores que emergem com a criação do PRONAT é central para explicar a capacidade de mobilização e articulação de atores e organizações.

Os articuladores territoriais atuam nos núcleos técnicos existentes nos Colegiados Territoriais e apoiam a execução de diferentes atividades nos Territórios. Para Silva e Rocha (2015; p. 151), os articuladores "constituem uma espécie de elo entre a coordenação da PDT em âmbito federal e estadual e os atores territoriais".

Em ambos os Territórios aqui analisados, eles passaram a se constituir em elementos-chave para a mobilização social, especialmente porque os Territórios escolheram pessoas que já tinham trajetórias políticas de participação em movimentos sociais.

No caso do Mato Grande, o primeiro articulador era representante da Cooperativa da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Mato Grande- COAFES e um dos atores-chave que promovia a discussão nas reuniões e propostas de projetos e programas. Esse articulador foi contratado por uma organização não



governamental-ONG, responsável pela seleção de todos os articuladores no Rio Grande do Norte. Assim como no Território Mato Grande, no contexto do Portal da Amazônia, a articulação se personaliza por meio de um representante de uma ONG (Instituto Ouro Verde – IOV), sendo financiado por intermédio desta ONG “parceira” pela SDT e igualmente membro do CEAAF. Trata-se de uma instituição bem articulada com os poucos movimentos sociais existentes na região (Comissão Pastoral da terra-CPT entre outros) e associações de agricultores familiares.

Estes articuladores, por terem uma relação direta com a agricultura familiar, foram capazes de mobilizar as organizações representativas desse segmento, organizações que têm maior centralidade nos debates dos dois Colegiados Territoriais. Estudo de Niederle (2014) também encontra centralidade desses atores, principalmente em Territórios com organizações sociais mais frágeis, que se tornam notáveis na política local de reputações.

Nos dois Territórios, esses assessores detêm um capital político que os possibilita dialogar com diferentes setores da sociedade, inclusive revelando a habilidade de conectá-los à política institucionalizada, o que aumenta a sua notabilidade perante os demais representantes. Vale ressaltar que a influência das Universidades Federais na coordenação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial-NEDETs tem potencializado alguns fatores, mas enfraquece outros. Muitas vezes os coordenadores acadêmicos estão envolvidos com outras atividades e não conseguem dar conta da dinâmica dos Territórios, enfraquecendo a possibilidade de cooperação entre Universidade e sociedade, como verificado no caso do Mato Grande. Neste caso, foi preciso delegar aos demais membros do NEDET funções de articulação e desenvolvimento das ações sem o papel do coordenador geral. Isso potencializou e gerou incorporações de novas atividades, fazendo com que esses agentes tivessem que construir socialmente seu próprio espaço, conferindo-lhes uma posição privilegiada nas discussões territoriais em relação aos demais atores. Mas nota-se também que essa configuração administrativa reproduz muitas vezes uma centralidade nas discussões típica da política tradicional com suas elites políticas dominantes. Portanto, isso lhes permite ocupar uma posição ainda mais privilegiada como detentores de um saber fazer da política pública enfraquecendo a participação dos demais representantes da agricultura familiar.

## **5 OLHARES CRUZADOS SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NOS COLEGIADOS**

Analisar as estratégias e oportunidades utilizadas pelos agricultores familiares na construção da gestão participativa implica questionar-se sobre a própria dinâmica social que leva à recomposição das relações sociais nos ambientes de participação. Cada espaço regional, territorial apresenta as suas especificidades no que se refere aos domínios natural, histórico, político, econômico e social, (RAYNAUT e FERREIRA, 2014). Portanto, nesse item, pretendemos entender essa nova institucionalidade, não somente do ponto de vista das regras de implantação dos colegiados e suas composições. Além das estruturas e procedimentos formais instituídos pela política, buscamos entender a dinâmica territorial, os repertórios de ação e o posicionamento relacional atual

dos protagonistas (representantes do poder público e representantes da agricultura familiar). Nesse âmbito, serão analisados os principais meios utilizados pelos representantes dos agricultores familiares no processo de tomada de decisão com especial ênfase nos gargalos para a plena participação como percebidos pelos atores entrevistados.

### **5.1 As estratégias criadas pelos agricultores familiares para a relação com o poder público**

Em ambos os casos analisados, percebemos que a mobilização ainda é bastante incipiente e os atores sociais participam de forma irregular. Enquanto algumas ONGs têm a centralidade no debate, muitas vezes fazendo até o papel de coordenação das reuniões, as organizações de grupos indígenas, quilombolas, assentados pouco participam.

A atuação dos agricultores familiares dos dois Territórios é relativamente semelhante no que diz respeito à maneira como eles se organizam e tentam interferir nas políticas públicas territoriais. Percebemos uma articulação grande dos agricultores familiares, que se fazem presentes em todas as reuniões, inclusive pautando o debate, juntamente com algumas ONGs que vêm atuando nos territórios.

O primeiro fator que deve ser destacado como um problema para a construção da sinergia (Evans, 1996) entre Estado e sociedade civil está no fato da grande maioria dos prefeitos e/ou representantes do poder público dar pouca atenção a esses espaços de participação. Isso se expressa na ausência nas assembleias do Colegiado, nos debates e, especificamente nesse caso, no desinteresse em políticas que estimulam a participação de segmentos até então excluídos do debate político. Nos dois Territórios, percebemos a falta de assiduidade dos prefeitos dos municípios, o que prejudica a elaboração de projetos viáveis e a discussão sobre o planejamento para o desenvolvimento territorial com apoio dos poderes municipais.

A existência de uma trajetória associativa densa e enraizada tende a significar maior capacidade de intervenção nas deliberações nesses espaços de participação e de um processo de responsabilização social mais efetivo. De fato, a participação de alguns representantes na composição do Colegiado se deu pelo fato dessas pessoas já terem uma trajetória política no território, capital cultural, e de terem conseguido o respaldo das organizações a que pertenciam.

Observamos também que os representantes de agricultores familiares que acumulam um longo período de experiência em processos de ação coletiva são os que centralizam o debate nos Colegiados. No caso do Mato Grande, esses representantes já exerceram e/ou exercem cargos de direção. Por exemplo, os responsáveis pelo Núcleo Diretivo do FOMAG são todos representantes dos agricultores familiares com longa tradição em mobilização social e desde o início do Programa Territórios da Cidadania são referências de articulação e mobilização. São lideranças que vêm de associações de pequenos produtores, de cooperativas de agricultores familiares, movimento sindical, movimento de economia solidária até representantes de ONGs que trabalham com assessoria aos agricultores familiares. Esses atores têm predominância no debate no sentido de pautar as discussões e

sempre colocar em pauta questões relacionadas à agricultura familiar. Conforme destaca um representante do Núcleo diretivo e agricultor familiar, “eu participo de várias entidades da agricultura familiar, e posso falar que é evidente que as lideranças, as mais antigas, né, que tem mais experiências, sempre colocam questões. Eu posso aqui até citar o Elisieu Barbosa, que é de Touros (...) ele sempre se coloca, ele sempre aproveita as oportunidades”.

Outro representante dos agricultores familiares mostra como a participação em outras esferas políticas reflete na inclusão de temáticas importante para as comunidade rurais que não estavam em pauta. “Você não ouvia o debate sobre a questão racial, você não ouvia o debate sobre a política de silvicultura, você não ouvia o debate sobre a defesa das mulheres, a diversidade sexual. Você não via debate sobre isso, hoje tem esse debate, segundo os problemas localizados de cada comunidade.”

No caso do Portal da Amazônia, percebemos que nem sempre os representantes de grupos ligados à agricultura familiar são os que mais se destacam. A observação empírica sugere que algumas organizações têm tido centralidade nas discussões sobre o desenvolvimento territorial como, por exemplo, algumas cooperativas, o SEBRAE, e algumas ONGs que atuam na área ambiental. Essas organizações também participaram desde o início das discussões promovidas pela SDT, bem como são integrantes do Colegiado Territorial.

No território Portal da Amazônia, as ONGs exercem papel importante. De forma geral, duas se destacam: i) Instituto Cento de Vida-ICV – de perfil mais ambientalista, atua, sobretudo, em ações voltadas aos campos da governança ambiental e das políticas públicas (estudo e diagnósticos) e ii) Instituto Ouro Verde-IOV, criado em 1999, suas ações voltam-se ao apoio e fortalecimento de estratégias voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar por intermédio de atividades de pesquisa, capacitação, diagnósticos

De maneira geral, as ações são desarticuladas, não há convergência ou arranjos institucionais consolidados, visando aumentar o grau de eficiência das ações e, conseqüentemente, a concretização de um projeto de desenvolvimento sustentável para o território.

A princípio, podemos concluir que atores com maior experiência participativa e/ou com maior capacidade institucional tendem a liderar as discussões nos colegiados. Por um lado, isso repercute positivamente nos projetos de várias organizações de agricultores familiares que, em posse do capital político, orientam as ações em prol dos seus interesses. Por outro lado, isto significa que uma parte das comunidades afetadas pela política fica de fora. Podemos citar o caso da baixa representação dos indígenas no Território Portal da Amazônia, embora a população indígena constitua um grupo expressivo no Território Portal da Amazônia, representando mais de 17% da população indígena do Estado do Mato Grosso, não se observa a participação dos indígenas nas instâncias de deliberação e decisão das políticas públicas como o CEAAF (GARBIN, 2011).

As principais organizações estão ligadas à Igreja Católica (Comissão Pastoral da Terra - CPT e Pastoral da Juventude Rural - PJR). A Igreja Católica tem atuado por meio da CPT ao lado ou em defesa dos pequenos agricultores em muitos casos de conflitos fundiários, como observado em Carlinda, Novo Mundo, Guarantã do Norte, Apiacás, Nova Bandeirantes, no Território Portal da

Amazônia. No momento da pesquisa, a PJR desenvolvia ações voltadas a defesa de um projeto para os agricultores familiares, ao lado do Movimento dos Pequenos Agricultores-MPA e do Movimento das Mulheres Camponesas-MMC, ambos ligados à Via Campesina. Atualmente, os agricultores familiares estão mais ou menos representados por esses três movimentos que se estabeleceram sucessivamente na região. Os movimentos ligados à área da Via Campesina são mais recentes na região. Esses movimentos promovem fóruns locais e regionais e têm uma significativa atuação junto aos jovens assentados. Buscam promover/oferecer uma alternativa ao monopólio da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural-EMPAER e às consultorias privadas quanto à assistência técnica para a agricultura familiar mediante projetos específicos em cooperação com outras entidades.

Os movimentos dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais-STRs ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG se estruturaram no fim dos anos 1980. Os STRs mais atuantes no Portal da Amazônia são os de Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Nova Bandeirantes e Garantã do Norte.

Um das estratégias utilizadas refere-se à maneira como as organizações escolhem suas representações. Percebemos que as organizações escolhem pessoas que são mais maduras, melhor capacitadas e que fazem parte da cúpula dirigente da organização, de modo a terem melhor preparo para entender os assuntos tratados e participar com desenvoltura nas reuniões, ou seja, pessoas que detêm um capital político.

A legitimidade de sua representação está ancorada naquilo que Bourdieu já chamou a atenção: o poder simbólico. O grupo só existe porque tem um porta-voz capaz de fazer uma mobilização e, portanto, de mostrar que o grupo existe no espaço público. Para aqueles representantes que não têm essa trajetória de participação em movimentos sociais existe uma dificuldade da própria compreensão de construção do coletivo.

Entretanto, percebemos a falta de renovação das lideranças políticas dos agricultores familiares em ambos os territórios. Essa problemática é recorrente nos estudos sobre ação coletiva e vem sendo investida de reflexão por parte da academia mas também por parte das próprias entidades que fazem parte desses espaços.

Um outro problema citado pelos entrevistados é a alta rotatividade dos membros do Colegiado, perdendo-se a continuidade das discussões e a formação de um capital político (BOURDIEU, 1989). Essa alta rotatividade evidencia uma questão já trabalhada por outros autores que é a dificuldade de acesso para muitas pessoas de determinados grupos sociais privilegiando, muitas vezes, aqueles que têm como se afastar das atividades corriqueiras, contando com transporte. A alta rotatividade também está ligada à falta de entendimento do objetivo do Colegiado, ou seja, dos valores normativos que estão contidos no desenho institucional da política formulada, neste caso, a ideia de construção coletiva de políticas públicas territoriais, envolvendo todos os atores sociais presentes no território e não somente aqueles que de uma maneira ou de outra já atuavam nas políticas discutidas. De modo similar ao verificado por Nicoletti (2017), o compartilhamento da visão de política no âmbito da formulação não

necessariamente alcança sua mensagem para os atores sociais e estatais que estão na ponta do sistema de implementação de uma política, comprometendo o alcance de um dos objetivos centrais da política.

Há barreiras operacionais mínimas para a efetiva participação nas reuniões por parte dos agricultores familiares, por exemplo, a falta de recursos para o deslocamento, já que as reuniões do Colegiado são em municípios diferentes. Esse fator impossibilita, em muitos casos, os representantes estarem presentes nas reuniões, como é salientado por um representante da COAFES:

as maiores dificuldades da representação da sociedade civil é de locomoção. Geralmente um agricultor familiar é alguém que tem labuta no dia-a-dia e tem que sair do seu dia-a-dia de trabalho para participar da reunião. Isso dificulta. O que nós também fazemos são reuniões itinerantes para dar oportunidade para que os mais próximos participem. Eu acho que este custeio é uma das grandes dificuldades. (Maria, representante da COAFES).

O fato de diversos membros do Colegiado não conseguirem estar presente em algumas reuniões implica dizer que a qualidade da participação é afetada fortemente pela capacidade de deslocamento de seus membros.

Em suma, observamos que um elemento central pensado no desenho institucional da política formulada, a participação, não é plenamente alcançado por alguns problemas operacionais básicos. O primeiro que podemos destacar é que os representantes com maior experiência ou apoio institucional tendem a ter maior capacidade de participação e de atuação nas decisões. O segundo problema detectado relaciona-se aos custos financeiros e de tempo para se deslocar às reuniões, fazendo com que diminua a quantidade de atores que conseguem efetivamente participar desses espaços de gestão. Por fim, a ausência de uma política deliberada de incorporação de segmentos das comunidades tradicionais e/ou menos privilegiados não existem e eliminam a possibilidade de participação destes, especialmente visível no caso do território do Portal da Amazônia que, a despeito do elevado contingente populacional indígena, não há participação desse segmento nas reuniões do Colegiado.

## **5.2 O papel desempenhado pelos Colegiados Territoriais na dinâmica dos agricultores familiares que deles fazem parte**

Vários estudos (TATAGIBA, 2002; SANTOS JR et al, 2004; FUKS e PERISSINOTO, 2006) têm mostrado o funcionamento dos espaços de participação social, as relações estabelecidas, o papel desempenhado por cada setor da sociedade e o processo de construção e avaliação das políticas públicas. Simplificadamente, esses estudos tratam de questões referentes ao dia-a-dia dos espaços de participação social, ao que acontece no interior desses espaços ou nas relações entre os atores sociais e o Estado. Entretanto, percebemos ainda uma carência de estudos voltados ao entendimento de como esses espaços influenciam a vida das organizações sociais. Até que ponto participar de um

espaço participativo modifica as ações das próprias organizações? Em quê e como modifica? Essa participação promove uma maior coesão do grupo e desenvolve habilidades para pensar criticamente? Ou seja, houve alguma modificação na atuação dos agricultores familiares a partir da sua participação nas reuniões do Colegiado territorial? Essas atuações impactam o resultado das políticas?

Abers (1998) mostra que, para os participantes do orçamento participativo, essa experiência representou um aprendizado progressivo e a construção de novas formas de se organizar, pensar e agir politicamente. Se, de um modo geral, no início as pessoas só eram capazes de se mobilizar na perspectiva de benefícios diretos para seus bairros, com o tempo e como resposta às necessidades apresentadas no processo, passaram a pensar nos interesses da "região" ou da cidade como um todo, chegando a abrir mão de investimentos destinados ao seu bairro em prol de outros mais carentes. Essa transformação também significou desenvolvimento de regras fundamentais para o funcionamento da vida pública, como, por exemplo, garantir a palavra a todos. Posteriormente, os participantes começaram a discutir regras gerais de como deveriam ser distribuídos os recursos, regras que vão assumindo uma complexidade crescente e sendo combinadas a negociações de casos particulares. Por fim, o que passa a estar em jogo são as próprias concepções de justiça distributiva dos participantes.

Uma consideração a ser feita é que a pretensão dessa representação dos agricultores familiares no Colegiado é, principalmente, a inclusão política, ou uma representação destinada a dar voz, a incluir, a reconhecer aqueles grupos sociais que não estavam representados. A emergência desses espaços, além de iluminar o horizonte de ampliação da democracia, insere uma pluralidade de interesses no debate político.

A despeito do fato de que nem todos os atores sociais afetados pela política tenham a mesma capacidade de participação que organizações e atores mais experientes e/ou como maior capacidade institucional, como vimos na seção anterior, é possível perceber por meio de entrevistas que os diversos representantes dos agricultores familiares que participam nesse espaço dos Colegiados compartilham um sentimento de transformações na condução política de suas ações. Para esses atores, a iniciativa dos Territórios da Cidadania impulsionou a democratização do acesso à dinâmica política, além de fomentar o debate e a cooperação. Há, portanto, um sentido valorativo e simbólico relevante e um exercício de aprendizado nos termos discutidos por Abers (1998).

Um representante dos agricultores familiares, da Cooperativa de Produtores de Canudos -COOPEC, no Mato Grande/RN, e assentado da reforma agrária, avança na reflexão mostrando a importância desses espaços para o aprendizado da convivência coletiva. Segundo ele,

é um exercício, né, tem que aprender a falar, falar quase a mesma língua, falar quase todo o mundo igual. Mas a importância maior desse Colegiado são duas: a primeira é a de otimizar as organizações, né, apoiar as organizações, e também apoiar propostas de projetos para a criação de novas cooperativas e associações. (Carlos, representante da agricultura familiar).

Quando se faz referência à potencialidade desses espaços enquanto espaços de democratização da democracia, o mesmo representante expressa o seu entendimento:

o maior aprendizado é a democracia, é você ouvir, não só escutar, é ouvir a representação das outras instituições, é a disputa dos projetos, mas, assim a discussão dos projetos é muito salutar (Carlos, representante da agricultura familiar).

Outros atores institucionais compartilham esses entendimentos do potencial aprendizado político desses espaços. Mesmo sabendo que a maioria dos gestores públicos municipais não participa das reuniões dos Colegiados em ambos os Territórios, notamos uma exceção, um Secretário de Agricultura que vêm da militância social tem uma consideração pertinente sobre a possibilidade de mudanças a partir dessas experiências. Ele afirma que o estímulo ao exercício da cidadania é o resultado mais visível desses espaços.

Observamos também, como esperado, que aqueles representantes que têm uma atuação mais frequente são também aqueles que compreendem o significado e potencial desses espaços se utilizados para os fins a que foram criados. Para outros atores, a criação do Programa Territórios da Cidadania representou uma enorme expectativa para os agricultores familiares, com perspectivas de mudanças na maneira de compartilhamento de políticas públicas e acesso a novas possibilidades. Entretanto, concordando com outros trabalhos (CAVALCANTI et al, 2014), a dinâmica e a maneira como a política foi sendo conduzida acabou interferindo negativamente no sentimento de organização dos grupos de agricultores familiares.

Com relação ao objetivos mais amplos dessa participação, os Colegiados ainda não se sustentam como instituições articuladas e bem estabelecidas nos Territórios. Conforme o representante do MDA “há ainda um grande desafio para a política de desenvolvimento territorial que é criar a possibilidade de transformação da cultura política local.”

No final, todos os entrevistados expressam uma consciência dos desafios ainda a serem enfrentados pelos agricultores familiares para a construção de um diálogo mais permanente com o poder público, seja por meio da sensibilização, seja por meio de uma maior organização social para o desenvolvimento territorial. Espera-se uma maior atuação do Colegiado, como bem esclarece o representante do MDA: "A política territorial só melhora se o colegiado tiver algum poder, do tipo poder para direcionar e fiscalizar os recursos. Um poder de ver as coisas acontecendo".

Notamos a dificuldade para que as políticas públicas promovidas pelos programas de desenvolvimento governamentais tenham ação na escala territorial, por conta principalmente da fragilidade das articulações entre os atores sociais e instituições dos diferentes municípios que compõem os territórios criados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da política de desenvolvimento territorial no Brasil vem tentando se consolidar por meio da implementação de espaços de participação social que visam a estruturar formas de relação entre diversos atores sociais e o poder público nos territórios. A aposta no desenvolvimento rural buscando articular as políticas públicas existentes significa entender que esse processo depende de novos formatos de ação pública.

Um dos objetivos dessa política está na tentativa de incutir na sociedade uma nova cultura institucional e política. Nessa lógica, especialmente porque os municípios estudados são pequenos e têm referenciais rurais, os agricultores familiares seriam esses atores responsáveis por trazerem à tona questões e problematizações para a formação de novos compromissos e processos de desenvolvimento.

O próprio desenho institucional da política formulada parte do pressuposto da participação dos atores sociais afetados pela política como elemento central para o alcance dos objetivos e metas. Do ponto de vista das discussões sobre os arranjos institucionais, ainda que a gestão compartilhada, participativa e territorial esteja contida no desenho da política, na prática ela ainda contém deficiências operacionais para sua efetivação.

Observamos três aspectos recorrentes nas falas dos participantes e gestores da política e a partir também da observação *in loco* realizada pelos autores-pesquisadores. Primeiro, a tendência a uma participação mais regular e proeminente de atores com experiência prévia em circuitos participativos ou com apoio institucional de organizações já constituídas. Isto gera uma exclusão de potenciais atores afetados por essas políticas que se beneficiariam da participação nos Colegiados Territoriais. De modo mais sistemático, foram citados as minorias e as comunidades tradicionais. No caso do território do Portal da Amazônia, a ausência de representação indígena é patente, haja vista o peso desta população no território em questão. O segundo aspecto destacado pelos entrevistados refere-se às dificuldades cotidianas, para a participação regular, especialmente no que se refere aos custos (tempo e dinheiro) para o deslocamento, o que limita a capacidade de participação. Por fim, um terceiro elemento destacado está associado a um desinteresse de órgãos municipais oficiais em participar das discussões ou de, ao menos, construir canais de diálogo para que políticas municipais e locais, pudessem auxiliar na superação de barreiras para a efetivação da política de agricultura familiar.

Esse último aspecto é curioso na medida em que o próprio desenho institucional da política pública dá uma grande centralidade aos gestores municipais já que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos é executada pelas prefeituras. Além disto, a importância da participação dos gestores locais nesse processo é entendida como essencial para auxiliar a política, pois permitiria que o território fosse conduzido pelas decisões e ações tomadas no âmbito do Colegiado, favorecendo o processo de desenvolvimento territorial integrado e potencializado em ações planejadas e apoiadas localmente. Na fala dos entrevistados, é recorrente ouvir que há um baixo apoio dos órgãos de governo locais, ou seja, a quase inexistente participação de prefeitos, secretários



ou representantes dos governos nos espaços de participação. Não é possível, neste estudo, inferir qual a razão para este desinteresse das administrações locais, ainda que seja citado pelos entrevistados e gestores o fato de que os políticos locais estariam mais interessados (ou até mesmo ligados) a setores mais tradicionais dos poderes locais e pouca atenção dariam para as políticas de apoio ao desenvolvimento territorial dessas comunidades. Molina (2012) apresenta a seguinte interpretação para esse fato: a falta de representantes do poder público nos Colegiados poderia configurar-se como 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’. Ainda que uma proposta de explicação, tal confirmação dependeria de uma nova proposta de pesquisa para identificação das razões explicativas para este fato.

Por fim, cabe destacar a percepção dos participantes sobre a aprendizagem democrática e de cidadania com o exercício de participação. Com o argumento de que as institucionalidades podem produzir modificações no comportamento dos grupos, considera-se que nos dois Territórios analisados há um processo de aprendizagem em curso sobre os processos participativos daquelas lideranças que já vinham atuando em outros espaços, ainda que isto não se reflita na entrada de novos atores na cena política. De fato, não há um reposicionamento dos atores sociais nas redes de políticas públicas, nem a emergência de novos notáveis na política local.

O desafio ainda permanece introduzir e sustentar a entrada em cena de novos atores, especialmente aqueles que sempre estiveram alijados do acesso às políticas públicas e também do reconhecimento social. Para Caniello, Pireau e Bastos (2013), alguns instrumentos poderiam induzir a uma melhor gestão dos colegiados ao incentivar a participação de atores relevantes no processo de implementação da política, como a transformação do quadro institucional dos colegiados territoriais, a revisão da legislação extremamente burocrática de implementação das políticas e de execução de projetos, a superação das “culturas políticas” governamentais e não governamentais que pontuam para a tutela, o paternalismo e o clientelismo.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Do Clientelismo a Cooperação: Políticas Participativas e Organização da Sociedade Civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 12, n. 1, p. 47-78, 1998.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. . In: **Revista Estudos Avançados**, vol. 15, nº 43, set/dez, 2001.

ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATUADA, M (org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires, Ciccus, 2006.

AMÂNCIO, Júlia M. Dinâmicas políticas microterritórias: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo. *Tese de doutorado*, UNICAMP,

2013. BAIOCCHI, G; CORRADO, L. The Politics of Habitus: Publics, Blackness, and Community Activism in Salvador, Brazil. **Qualitative Sociology**. Volume 33, Number 3 (2010), 369-388.

BEDUSCHI Filho, L.C. Participação, aprendizagem social e desenvolvimento regiões rurais. Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, USP, 2006. BOURDIEU, Pierre. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. In: Bourdieu, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1989.

CANIELLO, M; PIREAX, M; BASTOS, V. V. de S. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estud. Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, 2013.

CAVALCANTI, J. S. B. et al. Dinâmicas sociais no Território Sertão do São Francisco. 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.

CORTÊS, S.V.; SILVA, M.K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Estudos sociológicos**, UNESP, Araraquara, v.15, n. 27, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2007.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETTO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12), 2010.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

FAVARETTO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre desenvolvimento territorial. In: FAVARETTO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12), 2010a.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: BACELAR, T. (Org.). **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2010b.

FELTRAN, G. de S. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

FUKS, M., PERISSINOTO, R. Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.21, n.60, 2006.

GARBIN, V. H. Documento contendo análise do processo de qualificação e elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), bem como dos demais instrumentos de apoio ao planejamento territorial nos territórios Alto Paraguai, Baixo Araguaia, Baixada Cuiabana e Noroeste, no período de 2007-2010. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. 2011.

KRIESE, H. The political opportunity structure of new social movements: its impacts on their mobilization. In: JENKINS, J.C.; KLANDERMANS, B. (editors). **The politics of social protest**. Comparative perspectives on state and social movements. University of Minnesota Press, 1995.

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. **Textos para Discussão IPEA**, Brasília-Rio de Janeiro, n. 2253, nov. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e Efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro 49(6): 1531-1554, nov/dez, 2015.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

MEYER D.S.; MINKOFF, D. C. Conceptualizing political opportunity. **Social Forces**, Volume 82, Number 4, June, 2004.

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

MOLINA, W. de S. L. Territórios da Cidadania da teoria à prática: primeira impressão a partir de três territórios potiguaras. **Anais...** 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. CD ROM (ISBN 978- 85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.

MOURA, J.T.V. de; SILVA, M.K. 2008. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 43-54.

NICOLETTI, Milenna Paiva. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Município de Natal/RN a partir dos Arranjos Institucionais Locais**. (Dissertação) - Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.

NIEDERLE, Paulo. 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.

PASSY, F. Social networks matter. But how. DIANI, M; Mc ADAM, D. (org) **Social Movements and networks**. Relational approaches do collective action. Oxford University, 2003.

PIRES, Roberto R. C; GOMIDE, Alexandre Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2003.

RAYNAUT, Claude; FERREIRA, Angela D.D. Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania. 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.

RENNÓ, Lucio. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista Sociologia e Política**, 21, p.71-82, novembro/2003.

SCHENEIDER, S.; TARTARUGA, Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, vol. 23; n. 01, 2004.

SILVA, M.K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 06, p. 156-179, jul-dez, 2006.

SILVA, M. K. “Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil”. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (org). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

SILVA, M. K.; ZANATA JR. R. Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores

de Porto Alegre. **Anais...** Congresso LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), Rio de Janeiro, Brasil, 2009.

SILVA, M. K; ROCHA, A.G. Mediação nas Instituições Participativas: Articuladores Territoriais e Participação na Política de Desenvolvimento Territorial. **Interseções. Revista de Estudos Interdisciplinares**, v.17, n.01, 2015.

SILVA, M. K.; ROCHA, A. G.; ALVES, M.C. Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. TOMO. **Revista de Pós graduação e Pesquisa em Sociologia**, UFS, n. 20, 2012.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In : DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo : Paz e Terra, 2002.

**JOANA TEREZA VAZ DE MOURA.** doutorado em Ciência Política pela UFRGS. Professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. joanateresa@gmail.com

**IVALDO DE SOUSA MOREIRA**  
Doutorado em Geografia e Planejamento Territorial pelo Université Toulouse II - Jeans Jaurés – França. moreiraival@gmail.com

**SANDRA GOMES**  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte sgomes.vaughan@gmail.com