

Mediação nas Instituições Participativas: Articuladores Territoriais e Participação na Política de Desenvolvimento Territorial

Marcelo Kunrath Silva*

Ana Georgina Rocha**

Resumo

Este artigo objetiva analisar a participação dos agentes sociais na política de desenvolvimento territorial. Mais especificamente, o foco da análise está centrado no papel do articulador territorial enquanto mediador para a construção da participação no debate territorial. O estudo foi realizado em dois territórios do estado da Bahia, que apresentam dinâmicas distintas em termos da participação dos diferentes agentes do território. Argumenta-se que essas especificidades se devem, em parte, aos estilos de mediação diferenciados dos articuladores territoriais. Entende-se que a articulação territorial é um elemento-chave que impõe dinâmicas específicas na implementação da política de desenvolvimento territorial, estimulando (ou limitando) a participação de determinados atores.

Palavras-chave

Mediação. Instituições participativas. Desenvolvimento territorial.

Abstract

This paper aims to analyze the participation of social actors in territorial development policy. More specifically, the focus of this analysis lies on the role of a territorial articulator as a mediator for fomenting participation in the territorial debate. This research was conducted in two territories in the Brazilian state of Bahia which have distinct dynamics in terms of participation of the different agents of the territory. It is argued that these particularities are due in part to different mediation styles of territorial articulators. We understand that

* Doutor em Sociologia; professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia e de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: mksilva@ufrgs.br.

** Doutora em Desenvolvimento Rural; professora do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. E-mail: anagecorocha@gmail.com.

territorial coordination is a key element that imposes specific dynamics in implementing territorial development policy and encourages (or limits) the participation of certain actors.

Keywords

Mediation. Participatory institutions. Territorial development.

Introdução¹

Apesar do crescente interesse e debate sobre os processos de mediação nas reflexões acadêmicas sobre democracia e desenvolvimento (NEVES, 2008; NUSSBAUMER; ROS, 2012), este é um tema praticamente ausente no campo de estudos sobre as Instituições Participativas (IPs), que proliferaram no Brasil nos últimos 25 anos e constituíram-se em uma das principais inovações institucionais advindas com o processo de redemocratização do país.

Essa relativa ausência parece vincular-se, em primeiro lugar, a dois pressupostos que marcaram este campo de estudos e que representam obstáculos epistemológicos na análise dos processos de mediação nas IPs: de um lado, as IPs apresentavam-se como mecanismos de ruptura com a tradição clientelista, amplamente caracterizada como fundada em processos de mediação não públicos e personalistas; de outro, a própria ênfase no caráter “participativo” de tais instituições tende a destacar empiricamente e a valorizar normativamente formas não mediadas de relação entre o público participante e as IPs. Esses pressupostos têm sido problematizados em anos recentes por uma crescente literatura que enfatiza o caráter representativo de grande parte das IPs (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LAVALLE; CASTELLO, 2008; LÜCHMANN, 2007, 2009 e 2010), problematizando-se assim a sua interpretação como formas não mediadas de acesso ao Estado.

Apesar dessa promissora problematização, ainda há uma grande lacuna no tratamento dos processos de mediação na conformação e no funcionamento das IPs. Tal lacuna torna-se particularmente problemática em um contexto

¹ Agradecemos às críticas criteriosas e indicações feitas pelos pareceristas anônimos, que contribuíram para qualificar e precisar os argumentos apresentados na versão original deste artigo.

como o brasileiro, marcado por profundas desigualdades e por um significativo distanciamento entre o “mundo das instituições” e o “mundo da vida cotidiana” da grande maioria da população, especialmente os segmentos mais pobres (CARVALHO, 1989, 2001; SANTOS, 1993; SOUZA, 2003). Em contextos como este, caracterizado por amplos e persistentes buracos estruturais (BURT, 2005) e no qual o acesso aos “direitos” depende de uma constante negociação – constituindo aquilo que Ottmann (2006) denomina *cidadania mediada*² –, a capacidade de acessar as instituições (mesmo aquelas denominadas “participativas”) tradicionalmente dependeu e, em grande medida, ainda depende da presença de mediadores (especialmente para os segmentos destituídos de recursos – econômicos, relacionais, culturais, organizativos etc. – que conferem relevância política). Neste sentido, não é surpreendente que o argumento mais utilizado pelas organizações sociais pesquisadas por Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 58) para justificar sua representatividade e, assim, sua legitimidade seja aquele que os autores denominam *argumento da intermediação*:

o argumento estabelece como ponto de partida a urgência de paliar uma desigualdade que não é diretamente de renda, mas de acesso ao Estado; isto supõe, do ponto de vista do ator, tanto assumir um posicionamento privilegiado na desigual distribuição da capacidade de alcançar o Estado, como um compromisso de utilizar essa capacidade para elevar a voz daqueles que de outra forma não seriam ouvidos.

Em segundo lugar, a relativa ausência da análise dos processos de mediação também se deve ao predomínio de abordagens que concentraram a explicação das dinâmicas de participação nas IPs em condições variáveis ou mecanismos relacionados a características institucionais e/ou societárias: padrões ou tradições associativas; desenho ou regramentos institucionais; vontade política governamental; e/ou desigualdades socioeconômicas da sociedade brasileira (AVRITZER; NAVARRO, 2003; LÜCHMANN, 2002; LÜCHMANN; BORBA, 2008; SILVA, 2001; SILVA; ROCHA; ALVES, 2012; SILVA; ZANATTA Jr., 2010).

² Segundo Ottmann (2006, p.158), cidadania mediada expressa um “contexto político que não se pauta por regras efetivamente universalistas [, no qual] o acesso à cidadania é constantemente negociado. De fato, na maior parte da América Latina, os direitos de cidadania não estão disponíveis para a população pobre e têm de ser resgatados mediante ação coletiva”.

No caso específico dos estudos sobre a participação na PDT, é possível observar, de um lado, estudos que enfatizam a importância do protagonismo social dos atores para a gestão territorial, ressaltando a distância existente entre os parâmetros estabelecidos pela normatização da política e a sua operacionalização nos contextos específicos. Neste sentido, para Delgado e Leite (2011, p.466), a gestão territorial depende da participação de atores “com capacidade de construção de coalizões ou de hegemonia que, embora defendendo interesses próprios, consigam a cooperação (ou a aliança) de outros atores, de modo a liderar a difusão coletiva da abordagem territorial e a implantação de sua institucionalidade”. Na medida em que os distintos territórios apresentariam atores sociais muito diversos participando da PDT, com diferentes intencionalidades e capacidades de participação, a tendência seria a constituição de arranjos institucionais particulares adaptados àquela diversidade.

Favareto e Schroder (2007), de outro lado, apontaram como um dos desafios da PDT as mudanças nos seus mecanismos institucionais, considerando que o discurso de uma nova visão do desenvolvimento rural, baseado na abordagem territorial, não foi acompanhado da criação de novas instituições. Os autores reforçam a visão de Favareto (2006), que afirma a ausência de uma mudança institucional efetiva: ao contrário, prevaleceria uma “inovação por adição” em uma retórica do desenvolvimento territorial, com ações em que ainda persistem velhas ideias e antigos valores.

Mesmo sem desconsiderar a importância desses aspectos ou dimensões organizacionais ou institucionais na análise da PDT, o presente artigo busca contribuir com a qualificação das análises dos processos de participação nas IPs da PDT enfocando uma das formas (a atuação de indivíduos oriundos de organizações sociais na implementação de políticas públicas) através das quais opera o mecanismo relacional da mediação que não tem recebido a devida atenção da literatura. Mesmo autores que têm destacado a importância da mediação ou da intermediação para o entendimento das relações entre organizações sociais/sociedade civil e Estado (BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011; LAVALLE; VON BÜLLOW, 2014; SILVA, 2012), a ênfase das análises tem sido na mediação realizada por organizações sociais e não por indivíduos, que constituem o foco deste artigo.

Buscando contribuir para a superação dessas lacunas, o presente artigo analisa como a atuação de mediadores – denominados *articuladores territoriais* – incide na conformação e no funcionamento das instituições participativas –

no caso, os *colegiados territoriais* – que integram a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT).

A PDT, que vem sendo implementada no Brasil desde 2003, adota uma nova abordagem de desenvolvimento, cujos requisitos passam pela incorporação dos diferentes atores dos territórios na formulação, definição e implementação das políticas públicas (SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER; BLUME, 2004). Essa abordagem de desenvolvimento – baseada na noção de território – representa o que pode ser chamado de uma “nova geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. Suas características principais são a centralidade da participação social e da descentralização para o desenvolvimento, elementos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os atores, equidade, controle social etc.; ou seja, participação e descentralização seriam fundamentais para a obtenção de melhores resultados das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento³. Insere-se, nesse sentido, em um cenário de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadoras, que caracterizaram o Estado desenvolvimentista.

Este artigo tem como objetivo analisar a Política de Desenvolvimento Territorial na perspectiva da participação dos atores sociais envolvidos nesse processo. Mais particularmente, o foco da análise está centrado no papel do articulador territorial enquanto mediador para o envolvimento dos atores no debate territorial. Os dados são resultado de uma pesquisa desenvolvida em dois territórios do estado da Bahia, buscando entender a relação entre a atuação dos articuladores territoriais e a participação dos atores na Política de Desenvolvimento Territorial⁴.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução. A primeira seção desenvolve uma sucinta discussão sobre o conceito de mediação e sua utilidade analítica para abordar a atuação de mediadores nos processos de participação. A segunda seção apresenta um breve histórico da abordagem territorial, destacando os seus principais pressupostos. Na terceira, é feita

³ Os pressupostos dessa concepção de desenvolvimento foram fortemente influenciados pelas formulações de Robert Putnam (1996) sobre capital social, tal como é exemplificado pelos argumentos de Abramovay (2003).

⁴ O artigo apresenta parte dos resultados da tese “Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). A pesquisa de campo foi realizada nos anos de 2009 e 2010.

uma caracterização dos territórios pesquisados. A quarta seção aborda o papel do articulador territorial na PDT, trazendo reflexões sobre a sua importância na participação dos atores sociais dos territórios estudados. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

Mediação e participação social

A análise desenvolvida neste artigo aborda mediação como processos “pelos quais atores intermediários facilitam transações entre outros atores que carecem de acesso ou confiança entre si” (MARSDEN, 1982, p. 202). Neste sentido, a mediação é compreendida como um mecanismo relacional no sentido de McAdam; Tarrow; Tilly (2001, p. 26), quando a definem “como a ligação de dois ou mais locais previamente desconectados através de uma unidade que intermedeia as relações entre eles e/ou ainda com outros locais”.⁵

O conceito de mediação teve como uma de suas origens o trabalho do antropólogo Eric Wolf (1956) e a preocupação desse autor em superar perspectivas reducionistas da realidade social, que separavam e contrapunham, de um lado, comunidades tratadas como objetos fechados e isolados e, de outro, o Estado-nação tratado como um corpo unificado e homogêneo. Ao contrário, o autor propõe focar a análise nas complexas e dinâmicas estruturas de relações que, nas sociedades modernas, se constituem entre “grupos voltados à comunidade” e “grupos voltados à nação”, com destaque para a atuação de mediadores (*brokers*) que conectam esses grupos. Segundo o autor (1956, p.1076), esses mediadores,

assim como Janus, olham em duas direções ao mesmo tempo. Eles devem servir a alguns dos interesses de grupos operando na comunidade e de grupos operando no nível nacional e eles devem lidar com os conflitos que emergem da colisão destes interesses. Eles não podem eliminar estes conflitos, uma vez que fazendo isto eles estariam abolindo sua própria utilidade. Então, eles

⁵ Para outras análises da mediação nessa perspectiva ver Gould e Fernandez (1989) e Burt (2005).

geralmente agem como buffers entre grupos, mantendo as tensões que proporcionam a dinâmica de suas ações.

A importância analítica dos processos de mediação vincula-se às perspectivas teóricas que abordam a estrutura social como heterogênea e, assim, constituída por diferentes “mundos”, “províncias de significado”, “campos”, “domínios”, “esferas de vida”, “redes” ou “círculos sociais” conectados pela presença e atuação de agentes (indivíduos, organizações e/ou instituições) que operam como mediadores (AZARIAN, 2005; MISCHE, 2008; PASSY; GIUGNI, 2000; VELHO, 1994).

É neste sentido, por exemplo, que Burt (2005) aborda o tecido social como sendo constituído por *clusters* caracterizados por uma densa articulação entre os agentes que o integram. A conexão entre esses *clusters* seria variável e, nos casos de ausência de relações, se conformaria aquilo que o autor conceitua como *buracos estruturais* ou, nas suas palavras, “*os espaços vazios na estrutura social*” (BURT, 2005, p. 16). É pela existência de *buracos estruturais* que ganha importância a atuação dos mediadores, que são aqueles agentes capazes de construir pontes entre os clusters e conectá-los.

Vinculando-se a essas perspectivas teóricas, este artigo adota a definição de mediação elaborada por Mische (2008, p.50):

mediação consiste de práticas comunicativas na intersecção de dois ou mais grupos (parcialmente) desconectados, envolvendo a conciliação (provisória) de identidades, projetos ou práticas associadas a estes diferentes grupos. (...) O objetivo (...) é a construção de relações: atrair novos aderentes, construir alianças, coordenar atividades conjuntas, elaborar propostas comuns ou planos de ação. Isto envolve o trabalho habilidoso de ativação e desativação de conjuntos de relações, enquanto se desenvolve alguma forma, ao menos provisória, de conciliação, coordenação ou alinhamento (se não absoluto consenso e concordância) entre projetos diferentes ou mesmos conflitivos. (...) Esta conciliação provisória pode nem sempre ser percebida como completamente satisfatória por todas as partes e algumas podem se beneficiar mais do que outras. No entanto, isto faz com que a ação avance.

Ainda segundo Mische (2008), é possível identificar diferentes formas através das quais os mediadores atuam, conformando diferentes *estilos de mediação*. Tais estilos se baseiam em diferenças naquilo que Fligstein (2001) conceitua como habilidade social (*social skill*): a habilidade, desigualmente

distribuída entre os indivíduos, de mobilizar outros agentes para cooperarem e construir coalizões em torno de tarefas/projetos coletivos.

Caracterizando as diferenças de habilidade social e, em função delas, de estilos de mediação, Mische (2008, p.49) salienta que

habilidades na mediação podem atuar em duas direções contrastantes. Elas podem ser dirigidas para superar diferenças, induzir ao entendimento mútuo e construir novas formas de colaboração. Ou elas podem buscar consolidar posições competitivas, aumentar os ganhos de negociações e ganhar aliados para lutas por poder ou disputas ideológicas. A maior parte da mediação contém elementos de ambas, dependendo em parte do ângulo de visão.

Articulando essas formulações teóricas abstratas com nosso objeto de análise, argumenta-se que os fóruns participativos instituídos pela Política de Desenvolvimento Territorial (os Colegiados Territoriais) dependem, para o seu funcionamento, da atuação de mediadores (especialmente os articuladores territoriais) que sejam capazes, por um lado, de mobilizar a significativa diversidade de agentes dos territórios para se inserirem em tais fóruns e, por outro, de construir relações cooperativas entre esses agentes. A participação social nos Colegiados Territoriais apresenta-se, assim, como resultado contingente de uma construção social na qual os articuladores territoriais desempenham um papel central⁶. Tal construção é continuamente ameaçada pela exclusão ou rejeição à participação por parte dos agentes e, também, pelas cisões provocadas por conflitos entre eles.

Na PDT, os articuladores são responsáveis pela comunicação entre os gestores da política e os atores territoriais, mas, também, têm o papel de estimular a interação entre os diferentes grupos do território, possibilitando a participação no Colegiado Territorial. Argumenta-se que os articuladores territoriais imprimem sua “marca” nesse processo de construção da participação em função dos diferentes estilos de mediação que desenvolvem. Assim, a forma como os articuladores territoriais desenvolvem suas atividades enquanto mediadores se constitui um elemento definidor do maior ou

⁶ Centralidade, obviamente, não significa exclusividade. Para uma análise destacando a importância de fatores institucionais e organizativos para explicação da participação da PDT, ver Silva, Rocha e Alves (2012).

menor grau de inclusão/exclusão dos agentes do território nos Colegiados Territoriais e, também, do maior ou menor grau de cooperação/conflicto entre os mesmos.

Desta forma, os articuladores territoriais, assim como outros agentes que operam como implementadores de políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012), acabam tendo uma agência relativa sobre a própria conformação da política pública que implementam. Segue-se, aqui, o argumento de Lipsky (2010, p. XIII) de que

as decisões dos burocratas do nível da rua [*street-level bureaucrats*], as rotinas que eles estabelecem e os mecanismos que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho, efetivamente *se tornam* a política pública que eles executam. Eu sustento que a política pública não é bem compreendida apenas como aquela feita nas legislaturas ou nos andares superiores dos administradores de alto escalão. Estas arenas de decisão são importantes, é claro, mas elas não representam todo o quadro. Deve-se acrescentar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua aos espaços nos quais as políticas públicas são feitas⁷.

Assim, dentro do campo de possibilidades e limites impostos pelo enquadramento institucional dos programas que conformam a Política de Desenvolvimento Territorial, os articuladores territoriais atuam com uma relativa discricionariedade, a qual é um elemento importante na explicação das significativas variações locais na implementação de políticas públicas que partem da mesma matriz normativa. Ou seja, conforme salienta Lotta (2012, p. 22), “para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores”.

⁷ O objetivo da referência aos argumentos de Lipsky não é o de enquadrar os Articuladores Territoriais como *street-level bureaucracy*, algo que eles não são, uma vez que não são membros da burocracia estatal, mas sim destacar a discricionariedade relativa de que os diversos agentes envolvidos na implementação de políticas públicas, burocratas ou não, gozam. O desenvolvimento de modelos teóricos específicos para analisar as particularidades de implementadores não integrantes da burocracia estatal (em especial, aqueles oriundos da sociedade civil), que cresceram nas últimas décadas no Brasil em função da ampliação das parcerias e convênios entre Estado e organizações sociais, é um desafio importante da atual agenda desse campo de estudos, mas foge aos objetivos deste artigo.

Política de Desenvolvimento territorial: breve histórico e características

Buscando traçar uma breve trajetória da PDT, é importante registrar que o marco inicial desse processo está vinculado à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, que representou um passo fundamental na mudança de estratégia de desenvolvimento rural no país. A partir da instituição do PRONAF, os agricultores familiares passam a ser o foco de uma política pública específica, rompendo com uma história marcada pela exclusão (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Posteriormente, em 1996-1997, é criado o PRONAF-Infraestrutura, linha de atuação do Programa direcionada, inicialmente, para as regiões mais pobres, “com infraestrutura precária e cujos agricultores familiares enfrentavam dificuldades para acessar o crédito agrícola e outras políticas públicas, especialmente em municípios do Nordeste brasileiro” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 94). O PRONAF - Infraestrutura, que operou entre os anos de 1997 e 2002, era direcionado para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários, com foco no desenvolvimento dos municípios, tendo uma gestão baseada na formação de conselhos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007; SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004).

É no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, que começa a ser concebida e organizada a Política de Desenvolvimento Territorial, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada em 2004. Nesse mesmo ano, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).⁸ O apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais é baseado na abordagem territorial como referência conceitual, conforme as diretrizes da SDT. Segundo essa abordagem, o território é entendido como um espaço socialmente construído,

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

⁸ A sigla inicialmente era PRONAT.

e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 07-08).

Como destacam Bonnal e Maluf (2009), o território, na visão da SDT, é conceitualmente considerado um espaço geográfico construído com base em uma identidade local, referência que, segundo os autores, deve ser entendida como um duplo convite:

De um lado, ela é uma incitação para reivindicar tratamento diferenciado com base em especificidade afirmada, seja ela cultural, econômica ou ambiental (extrativistas, quilombolas etc.). De outro lado, ela é um convite para empreender ações coletivas com vista à construção de uma imagem coletiva que possa dar sentido a projetos específicos locais. Essa acepção do conceito de território é coerente com a vontade da Secretaria de promover uma dinâmica programática ascendente e participativa, assim como possibilita buscar complementaridade com políticas de desenvolvimento territorial de outros setores de governo (BONNAL; MALUF, 2009, p.98).

Na adoção dessa abordagem territorial está incorporada uma visão multidimensional do desenvolvimento, incluindo os aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais. Um pressuposto básico da PDSTR é a valorização da participação e do envolvimento de distintos atores sociais (governamentais e não governamentais) do território, que se expressa na sua diretriz de “incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas” (MDA, 2005, p.13).

Nesse sentido, a participação social é um aspecto básico do PDSTR, que tem como dois de seus objetivos específicos promover e apoiar a “gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (MDA, 2005, p.07), focando principalmente nos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações rurais tradicionais. Um conceito fundamental para compreender as diretrizes da PDT é o de gestão social, entendida como

o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta

das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos (MDA, 2005, p.10).

Essa ênfase na gestão social representa uma lógica contrária à tradicional lógica top-down das políticas públicas de desenvolvimento: a prática da gestão social está associada aos processos de descentralização das políticas, incorporando um planejamento de “baixo para cima”, em que se reconhece o protagonismo da sociedade (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010). Na concepção da PDT, a gestão social “vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais” (MDA, 2005, p.10). A participação da sociedade assume um papel fundamental no próprio processo de planejamento, com o seu envolvimento na elaboração e na implementação de planos, programas e projetos.

A gestão social nos territórios ocorre através da criação e da consolidação de instituições participativas – os Colegiados Territoriais – capazes de viabilizar o diálogo e a negociação entre diferentes atores na construção de uma proposta de desenvolvimento do território. Através da sua Plenária (instância máxima), o Colegiado tem um papel deliberativo e consultivo, cabendo como suas atribuições “a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território” (BRASIL, 2009, p.05).

Os princípios básicos da constituição dos Colegiados Territoriais são a representatividade, a diversidade e a pluralidade. Neste sentido, as resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) recomendam que, no mínimo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil, representativas do território, e, no máximo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes governamentais (poderes executivo, legislativo ou judiciário) vinculados à temática do desenvolvimento rural sustentável. O Colegiado deve ser estruturado nas seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais.

Um dos elementos mais importantes na dinamização da PDT é o assessor técnico – denominado articulador territorial –, que tem como objetivo central da sua atuação estimular a participação da sociedade civil nos espaços

de deliberação do território. O articulador territorial é, em geral, escolhido entre membros das organizações que integram o Colegiado Territorial.

No período de realização da pesquisa (2009-2010), a SDT trabalhava em 164 territórios rurais em todo o país, envolvendo 2.500 municípios, o que representava 28,6% da população brasileira. Considerando apenas a população rural, são 15,9 milhões de habitantes, representando 56% da população rural do Brasil (MDA, 2009).

A Política de Desenvolvimento Territorial, coordenada pelo MDA, ganhou novo ímpeto com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008⁹, instituído com o objetivo de “promover e acelerar 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” (BRASIL, 2008, p.01).¹⁰ A implantação do PTC é baseada em três eixos de atuação – ação produtiva, cidadania e infraestrutura –, que servem de base para a elaboração de matrizes de ações definidas pelos órgãos envolvidos. Um dos pontos centrais do Programa é a articulação de políticas públicas, com a integração de diferentes ministérios em uma proposta de desenvolvimento.

O PTC representou um fortalecimento da Política de Desenvolvimento Territorial, buscando agir em um de seus pontos frágeis: a falta de articulação entre o conjunto das políticas públicas que incidem sobre os territórios. A ideia é que o desenvolvimento não pode ser resultado de uma política setorial baseada na ação de um único ministério (como era o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, desenvolvido centralmente pelo MDA). Para ser incorporado ao PTC, o território deve fazer parte do PDSTR e ter um Colegiado constituído.

Segundo as diretrizes que organizam o PTC, anualmente é apresentada uma Matriz de Ações em cada território. Essa Matriz envolve um “[...] conjunto de propostas ou de ações do governo federal para o território,

⁹ O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tendo sofrido alterações no Decreto de 23 de março de 2009.

¹⁰ Essa estratégia, de acordo com o Decreto que institui o Programa, contempla os seguintes itens: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas” (MDA, 2009a, p.05). Com base nessa matriz, o Colegiado inicia o que o Programa chama de Debate Territorial, cujo resultado é a indicação de demandas e/ou prioridades. “Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento das demandas específicas” (MDA, 2009a, p.05). Cada território deve indicar, com base na matriz apresentada, seis ações consideradas prioritárias, entendendo prioridade na perspectiva do próprio território. Essa Matriz de Ações é consolidada pelo Governo Federal, gerando um Plano de Execução, que é a base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. Por fim, o controle dessas ações ocorre através do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

Estão incluídos no Programa quatro tipos de políticas públicas, que representam, em sua essência, as próprias atribuições do Colegiado Territorial: políticas deliberativas (em que a sociedade tem realmente a capacidade de decisão); políticas consultivas (envolve apenas a consulta); políticas de mobilização (em que, por exemplo, a sociedade deve ser mobilizada para participar de um edital); e políticas de controle social (envolve apenas a informação para que a sociedade possa fazer o acompanhamento).

Em 2008, foram incluídos no PTC 60 territórios, com o envolvimento de 19 ministérios. Em 2009, o número de Territórios da Cidadania foi ampliado para 120, abrangendo 22 ministérios. O conjunto dos 120 territórios incorporados ao PTC no período de realização da pesquisa envolvia 1.852 municípios brasileiros e uma população de 42,4 milhões de habitantes, o que representava 23% do total do país. Considerando apenas a população rural, abrangia 13,1 milhões de habitantes, representando 46% da população rural brasileira (MDA, 2009a). Dos 120 territórios, 56 (ou 46,7% do total) estavam situados na região Nordeste.

Os territórios estudados

Os territórios analisados¹¹ apresentam uma trajetória relativamente similar dentro da PDT: ambos começaram a ser apoiados pela SDT em 2003 e

¹¹ Por questões éticas, optou-se pela não identificação dos territórios pesquisados.

apresentaram os mesmos procedimentos para operacionalização da Política de Desenvolvimento Territorial (oficinas de mobilização, processos de formação etc.). Em 2008, esses territórios foram incluídos no Programa Territórios da Cidadania.

O Território A é constituído por 16 municípios, abrangendo uma área de 45.986,5 km², com uma população, de acordo com o Censo Demográfico 2010 do IBGE, de 370.095 habitantes. Inserido em uma região de clima semiárido, tem um volume de chuvas concentrado em alguns meses do ano, o que limita as atividades agrícolas. Em função disso, a exploração agrícola no Território tem, na maioria dos plantios, o caráter de subsistência, com baixo nível tecnológico e uso intensivo da mão de obra familiar. Um dos seus potenciais é a atividade pecuária, em especial a caprino e a ovinocultura.

Na história do Território A está muito presente a luta dos movimentos sociais, com destaque para a atuação de organizações e movimentos de luta pela terra. Neste sentido, salienta-se a presença das denominadas “comunidades de fundo e feche de pasto”, que são formas de organização tradicionais no semiárido baiano, em que o uso e a ocupação das terras ocorrem de modo comunitário. Os conflitos de terra fazem parte da história do Território A, refletindo uma realidade agrária concentradora e excludente. Esse Território é considerado área prioritária de atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de acordo com os critérios de concentração fundiária, número de acampamentos, número de assentamentos e de agricultores familiares.

O Território A foi homologado em 25 de setembro de 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). O seu Colegiado Territorial foi instituído em outubro de 2003, reestruturado em junho de 2004 e ampliado em dezembro de 2005. O Colegiado é composto por representantes das organizações da sociedade civil, com atuação comprovada e estrutura funcional no Território e dos poderes públicos instituídos da esfera municipal, estadual e federal, respeitando as representações dos segmentos sociais.

Em 2008, com a inclusão do Território A no Programa Territórios da Cidadania, o regimento do Colegiado foi atualizado para atender ao princípio da paridade estabelecido pelo Programa, passando a ser composto por 82 representantes: 41 representantes de organizações da sociedade civil e 41 de instituições do poder público. Dentre as instituições do poder público, nove representam a instância federal; doze, a instância estadual; e vinte, as instâncias municipais. Já as organizações da sociedade civil abrangem

um conjunto diversificado de organizações: sindicatos, cooperativas e associações de agricultores, organizações não governamentais, organizações que representam os segmentos da reforma agrária, dos quilombolas e dos pescadores.

O Território B, situado na parte central do estado da Bahia, compreende 23 municípios, com uma área total de 30.613,2717,5 Km², abrangendo uma população de 371.864 habitantes, conforme os dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

A história da região na qual se situa o Território B está relacionada com a atividade de mineração, iniciada no século XVIII. A exploração do ouro e do diamante definiu a formação desse espaço durante mais de um século. Com o esgotamento do ciclo da mineração, associado ao aumento da competitividade no mercado internacional, em função das jazidas sul-africanas, e com a utilização de métodos de extração rudimentares, ocorreu um período de estagnação econômica. Mais recentemente, a atividade turística assumiu uma particular importância no Território B, em virtude dos atrativos naturais que se distribuem por diversos municípios da região, associados com o patrimônio histórico.

O Território B é representado por um Colegiado Territorial constituído sob a forma jurídica de associação civil sem fins lucrativos, de interesse público, conforme o seu Estatuto. O Colegiado apresentava a seguinte estrutura básica: Assembleia Geral; Comissão Executiva; Conselho Fiscal; Secretaria Executiva; e Núcleo Técnico. A Assembleia Geral, órgão máximo da instituição, era formada por um representante de cada entidade legalmente constituída do Território. No período da pesquisa, era composto por 50 representantes, sendo 24 representantes do poder público (dois da instância federal; nove da instância estadual; e treze representando a esfera municipal) e 26 representantes de organizações da sociedade civil.

A atuação do articulador territorial

Os articuladores territoriais atuam nos núcleos técnicos existentes nos Colegiados Territoriais e apoiam a execução de diferentes atividades no território. Constituem uma espécie de elo entre a coordenação da PDT em âmbito federal e estadual e os atores territoriais. Os articuladores são escolhidos entre agentes do próprio território, estando em geral vinculados a organizações atuantes no mesmo. Nos territórios estudados, os articuladores

apresentaram estilos de atuação diferenciados, influenciando na dinâmica do Colegiado e na participação dos distintos atores sociais. Nesta seção são destacados alguns aspectos para caracterizar a atuação dos articuladores, apresentando algumas reflexões sobre a influência da atuação desses mediadores na participação social nos territórios pesquisados¹².

No Território A, o articulador territorial era vinculado historicamente a uma organização não governamental (ONG) que atua na região desde os anos 1970, com foco na população rural. Em junho de 2004, essa ONG foi indicada como entidade de referência e proponente do Território A. O nome do articulador foi apresentado pela ONG como condição para assumir o papel indicado enquanto entidade de referência. Na visão do articulador, os próprios objetivos da ONG estão em sintonia com a PDT, o que justifica a organização ter assumido a articulação territorial:

E quando a gente aceitou o convite de assumir essa articulação territorial, a gente fez uma reflexão dentro da [ONG] e a gente entendeu que a política territorial também era estratégica pra [ONG] do ponto de vista político, não tanto do ponto de vista econômico. [...] A gente entrou mais na questão mesmo política e por a gente entender que nessa política de desenvolvimento territorial a gente estaria também contribuindo com os programas da [ONG], que era o fortalecimento da agricultura familiar. Porque o nosso público é a agricultura familiar e o público também de reforma agrária. Tanto é que a gente tem avançado nesse processo de apoio aos grupos que a gente trabalhava, outros grupos que surgiram nos municípios; isso que ajudou também. [Articulador territorial do Território A].

Conforme se observa nessa citação, as atividades da ONG estiveram tradicionalmente voltadas para o desenvolvimento integrado e sustentável das comunidades rurais, particularmente os assentados de reforma agrária, extrativistas e ribeirinhos, com uma atuação reconhecida no Território junto às organizações da sociedade civil. Essa trajetória confere uma forte

¹² A análise desenvolvida é baseada na pesquisa de campo realizada nos territórios, no período entre 2009 e 2010, com entrevistas com os atores sociais envolvidos na política de desenvolvimento territorial. No total, foram realizadas 33 entrevistas, com organizações da sociedade civil e do poder público dos Territórios A e B, além dos articuladores estaduais e territoriais.

legitimidade à ONG como entidade articuladora da gestão territorial, uma vez que, historicamente, essa entidade já atuava de mediadora entre as organizações locais.

No Território A, o articulador territorial foi avaliado pelos entrevistados como um agente que exercia um papel importante no processo de construção da PDT, com forte capacidade de mobilização e de articulação entre os atores sociais. Esse papel do articulador como responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território era bem claro para os entrevistados:

Acho que [o papel do articulador territorial] é articular mesmo, fazer essa ponte, de articular entre a sociedade civil, o poder público, as políticas; acho que é o papel de articular mesmo, de tentar a sociedade articulada como um todo, tanto o pessoal da sociedade civil como o pessoal do poder público, e fazer as coisas acontecerem na prática. Ver o que é que precisa ser mais articulado, e tentar fazer essa articulação mesmo. [Representante de organização da sociedade civil]

Além da articulação dos atores do Território, também foi destacada a atuação do articulador no sentido de mobilizar outros agentes externos ao Território para contribuir com a implementação da PDT. Neste sentido, por exemplo, entrevistados destacaram a capacidade do articulador em mobilizar apoios externos para a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: “acho que lá houve uma capacidade de articulação para encontrar setores, ou pessoas, ou grupos, ou pesquisas que ajudassem na elaboração” do Plano [Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA]. Ainda segundo o entrevistado, isso trouxe um diferencial para o Território A, com a elaboração de um Plano que se destaca em relação aos demais territórios pela qualidade técnica.

Somando-se à legitimidade derivada da ONG, a qual se vinculava como uma das condições para que o articulador do Território A pudesse atuar com relativa eficácia como mediador entre os diferentes atores territoriais e, assim, mobilizá-los para participarem das atividades da PDT, era a não identificação explícita do articulador com alguma organização portadora de interesses “particulares”, mas sim com uma entidade visto como relativamente autônoma e “acima” desses interesses e das disputas por eles geradas:

Pelo fato de que a instituição que conduz o Território ter uma ação autônoma, isso tem ajudado a integrar o Território. A [ONG] não

é do MST, do movimento [...] não é nem de A nem de B. Ela é uma instituição autônoma que atua no Território e, com isso, tem ajudado a congregar, a juntar o pessoal e debater. Até pelo fato histórico, 38 anos que atua no Território, dá certa credibilidade e isso ajuda nesse processo. Se você comparar com outro território, onde a instituição que está conduzindo ela se declara de um segmento, isso dificulta muito o debate, cria uma disputa de poder nos próprios movimentos e não avança muito. [Articulador territorial do Território A].

Assim, a habilidade social do articulador territorial, reconhecida por diversos entrevistados, aliada ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território, contribuiu para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial.

No entanto, apesar dessa preocupação em se colocar “acima” dos diferentes interesses presentes e, eventualmente, em disputa no Território, observa-se que o fato de o articulador – e da entidade à qual se vincula – ter uma relação histórica com a agricultura familiar parece implicar uma maior capacidade de mobilização das organizações desse segmento específico, pois são justamente essas organizações aquelas identificadas como tendo a maior participação no Território A.

Pode-se concluir, então, que o articulador desempenha um papel central na implantação e desenvolvimento da PDT no Território A, constituindo-se como o eixo em torno do qual se mobilizam os participantes e se desenvolvem as atividades. No limite, essa centralidade do articulador tende a aparecer como uma forma de dependência, conforme evidenciado na fala de um dos entrevistados:

O papel principal é dele [do articulador]. Acho que até por isso o Colegiado terminou ficando de lado e deixando isso, quem precisava, aí é papel do Colegiado. Precisava desafogar mais o articulador. E como começou, o articulador foi indicado logo no primeiro encontro, o Colegiado não entendeu bem qual era o papel. Só no ano passado que nós elaboramos o regimento interno do Colegiado. Então era praticamente o articulador que fazia tudo. E termina sendo ainda a maior parte das atividades, sendo ele que faz. Então, se o articulador sair, quebra toda essa sequência de atividades. Termina ele controlando, porque quem tem o conhecimento vai mais longe. [Representante do poder público]

O Território B, por sua vez, possuía dois articuladores territoriais no período da pesquisa, sendo as suas contratações financiadas por projetos diferentes: um articulador era contratado para as políticas da SDT, na esfera federal; e outro, para os assuntos relacionados com as políticas territoriais no âmbito estadual.

O articulador territorial contratado para acompanhar as políticas da SDT era ligado ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar e à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Estado da Bahia (FETRAF), sendo remunerado por uma cooperativa de assessoria. O articulador com vinculação aos órgãos estaduais era vinculado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado da Bahia (FETAG), sendo remunerado por um projeto de um Instituto do governo estadual da Bahia, em parceria com a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN).

Outros territórios no estado da Bahia também fizeram a opção pela atuação de mais de um articulador. Contudo, no caso do Território B, a definição de dois articuladores não se colocou meramente como uma escolha do Colegiado, e sim como uma tentativa de conciliação diante de conflitos políticos existentes entre agentes do Território, em particular a FETRAF e a FETAG. Na análise das atas do Colegiado Territorial encontram-se informações sobre a recusa inicial da FETAG, que era a entidade proponente do Território B, em aceitar o articulador definido pelo Colegiado, por este ser vinculado à FETRAF. Como forma de resolução do impasse, decidiu-se, então, pela escolha de mais um articulador, vinculado à FETAG.

A FETRAF surge de um processo de reorganização do sindicalismo rural, tradicionalmente representado pela FETAG. Sua criação significa a organização de uma categoria específica – a agricultura familiar –, a partir de questionamentos da representação feita pela FETAG, associada aos trabalhadores rurais. Segundo Leite (2006, p.72), “desde a segunda metade dos anos 1990 o grupo político-sindical minoritário dentro da Federação (conhecidos como os ‘rurais da CUT’) vem construindo outras ferramentas de ação dentro do campo sindical”. Em 2001, foi fundada a FETRAF-Sul, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, desencadeando a formação de entidades semelhantes em todo o país.

Na Bahia, a FETRAF surgiu em 2004 e “conseguiu estabelecer um nível de relacionamento político estratégico com os outros atores do meio rural, especialmente ONGs e pastorais, que o fortaleceu e lhe possibilitou marcar um diferencial em contraponto com a FETAG” (LEITE, 2006, p.72). Essa emergência e intervenção da FETRAF produziram, obviamente, fortes

ensionamentos em toda a estrutura do sindicalismo rural do estado, que era historicamente marcada pela atuação da FETAG, presente na Bahia desde 1963. Nesse sentido, o surgimento da FETRAF produz uma disputa política intensa entre as duas entidades sindicais, que vai ter repercussões na implantação da PDT no Território B.

Segundo alguns entrevistados, a FETAG tinha uma presença histórica no Território B, com o controle de grande parte dos sindicatos. Com a constituição da FETRAF e a sua entrada no Território, esse cenário muda e constitui-se uma disputa acirrada entre as organizações. Assim, a escolha de articuladores vinculados às duas Federações, conforme salientado, parece ter sido uma tentativa de responder a esse quadro de disputas, evitando a escolha de um lado em detrimento de outro, o que poderia ter sérias implicações para a implementação da PDT no Território B. Todavia, tal opção acabou sendo ineficaz no sentido de evitar que os conflitos de interesse entre as Federações fossem trazidos para o debate territorial.

Neste sentido, observa-se que o Colegiado Territorial e suas deliberações passaram a ser objeto daquela disputa política, incidindo diretamente sobre a participação dos atores do Território. Essa situação se expressa com clareza no seguinte depoimento de um entrevistado: “no dia que houve lá a votação, eu não votei com ele porque o [meu] Sindicato é filiado à FETAG e a FETAG tem uma política com a FETRAF, e ele é da FETRAF. Mas se ele não fosse, eu tenho certeza que a FETAG apoiaria ele, daria total apoio” [Representante de organização da sociedade civil].

A partir das entrevistas, identifica-se que o papel a ser desempenhado pelo articulador é muito claro para os atores do Território: ele deveria ser o responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território, conforme sintetiza o seguinte entrevistado:

[...] primeiro, tem que ser o papel de ouvinte, representar os anseios não só do território, mas, também, ter o papel de aglutinar e, efetivamente, acompanhar os projetos, porque nós temos uma descontinuidade muito grande de informações do próprio MDA, de como os projetos estão, em que pé, qual foram os pontos de estrangulamento, porque os projetos não foram elaborados, o que é que há de empecilho nesses projetos. Esse articulador vai fazer esse papel de aglutinar, como ouvinte, mas também como a pessoa que vai efetivamente acompanhar como está o nível de cada projeto que estamos enviando para o MDA. [Representante de organização da sociedade civil].

No entanto, os entrevistados manifestaram algumas críticas à participação dos articuladores territoriais no processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, apontando para uma certa dificuldade no trabalho de mobilização dos atores territoriais para uma participação efetiva.

A partir da sucinta caracterização da atuação dos articuladores nos dois territórios pesquisados feita, pode-se concluir que o articulador territorial assume centralidade enquanto uma figura mediadora que articula (ou não) os atores sociais do território, tendo uma incidência direta na forma como a participação social na PDT se configura em cada território. É através da mobilização feita pelo articulador, que possui uma relativa discricionariedade na definição de quem é mobilizado e quem não é, que se estabelecem os atores efetivamente incorporados aos mecanismos participativos da PDT. Desta forma, a dinâmica participativa nos territórios (Quem participa? Como participa?) é, em grande medida, condicionada pelo estilo de mediação do articulador, o qual incide na definição das relações entre as diferentes organizações do território.

No Território A, ficou evidente a capacidade do articulador em exercer esse papel e conseguir mobilizar uma maior diversidade de atores territoriais, seja por características próprias definidoras de uma significativa habilidade social, seja pela legitimidade derivada da trajetória e da forma de atuação da entidade que representava. Neste sentido, entrevistados destacaram a habilidade do articulador em lidar com representantes de diferentes segmentos, principalmente com os representantes do poder público municipal, bastante ausentes do espaço de discussão do Colegiado. Para um entrevistado, o articulador do Território A apresentava características importantes, como ser “maleável”, ter “conhecimento” e “muita paciência” [Representante do poder público municipal].

Na medida em que os atores têm capacidades e recursos muito desiguais para participarem do debate territorial, a forma de atuação do articulador também desempenha um papel importante no sentido de estimular/induzir ou obstaculizar/bloquear essa participação. Apesar de a PDT ser uma política pública que tem como um de seus pressupostos o protagonismo da sociedade civil, a participação ainda é muito restrita. Um dos obstáculos ao aumento dessa participação é a falta de conhecimento sobre a própria PDT entre grande parte da população do território, conforme salienta o seguinte entrevistado: “eu sei que a informação na totalidade não chegou ainda com qualidade necessária, ao Seu Zé que mora lá [...], à Dona Menina que mora

ali [...] que são pessoinhas que vão sofrer as influências dessas políticas” [Representante de organização da sociedade civil]. Observa-se, assim, uma desigualdade no acesso às informações sobre a PDT, que tem implicações sobre as possibilidades de participação na mesma. Essa desigualdade pode ser confrontada ou aprofundada pela atuação do articulador territorial, uma vez que este tem um papel central na disseminação das informações sobre a política entre os atores do território. Na medida em que determinados segmentos passam a ter um acesso privilegiado aos articuladores e às informações detidas por estes, pode-se conformar a situação apontada por Bacelar (2010, p.214): “o que se toma muitas vezes como participação social, resulta no domínio de certas organizações, articuladas em torno de posições e interesses”.

Nos casos pesquisados, é possível identificar uma expressiva assimetria em termos da participação das diversas organizações sociais existentes nos Territórios. Apesar da intencionalidade da PDT, especialmente após a instituição do Programa Territórios da Cidade, ser o envolvimento de todos os atores no debate sobre desenvolvimento do território, observa-se que muitas organizações não participam e, entre aquelas que participam, há uma significativa desigualdade em termos de sua relevância nas instâncias de participação da PDT. Se, conforme analisado em outro artigo (SILVA; ROCHA; ALVES, 2012), tal desigualdade está em parte relacionada às diferenças de capacidades, recursos e estratégias das organizações sociais, salienta-se aqui que tal desigualdade também se relaciona com a forma como atuam os articuladores territoriais.

Primeiramente, pode-se identificar o predomínio de organizações vinculadas ao segmento da agricultura familiar (com destaque para as entidades sindicais) nos dois territórios. Neste sentido, entrevistados dos dois casos destacaram essas organizações como sendo aquelas que tendem a ser mais participativas nos Colegiados Territoriais. No entanto, observa-se uma diferença importante entre os territórios pesquisados: o Território A tende a apresentar uma maior diversidade de organizações com participação ativa no Colegiado Territorial em comparação ao Território B, no qual as organizações sindicais da agricultura familiar apresentam um predomínio muito maior. Essa diferença parece, ao menos em parte, estar relacionada à atuação dos articuladores territoriais: enquanto o articulador do Território A tem vínculos com um espectro diversificado de organizações, tendo assim maior capacidade (e, possivelmente, maior interesse) de mobilizá-las para a participação na PDT, os articuladores do Território B tendem a ter uma

inserção mais limitada ao campo das organizações sindicais (e, dentro deste, cada um tende a relacionar-se centralmente com aquelas vinculadas à FETRAF ou à FETAG), limitando sua capacidade (e, possivelmente, seu interesse) de contato e mobilização de outros segmentos do território.

Apesar das limitações existentes, o Colegiado do Território A revelou uma forte capacidade de mobilização dos atores territoriais. O articulador territorial foi considerado uma figura essencial nesse processo, demonstrando habilidade no papel de articulação aliado ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território e que é identificada com os interesses de um conjunto de atores-foco da política – os agricultores familiares. Esses aspectos contribuíram para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial.

O Colegiado do Território B, por sua vez, estava marcado pelo predomínio das organizações sindicais. As disputas entre as organizações sindicais refletiram na articulação territorial, limitando a capacidade de mobilização dos atores sociais, que acabou sendo muito influenciada por disputas políticas.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar a mediação como um mecanismo importante para explicar a forma como se dá a participação dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial. A análise teve como foco o papel do articulador territorial enquanto mediador para o envolvimento dos atores no debate territorial. Conforme observado, o articulador territorial assume uma posição importante, representando um agente de conexão entre as instituições participativas da PDT e as organizações sociais do território e, ainda, entre as próprias organizações sociais.

Na medida em que os articuladores são recrutados entre as organizações dos territórios, eles constituem um dos elementos através dos quais a configuração prévia do associativismo exerce sua influência sobre a forma como que a PDT é implantada em cada território. Ou seja, o articulador tanto pode trazer as relações de disputa quanto as de cooperação previamente existentes no território para o interior dos fóruns e mecanismos da política, contribuindo fortemente para moldar suas características.

A comparação entre os dois Territórios pesquisados mostra que as características dos articuladores, diretamente relacionadas às características

das organizações às quais se vinculam, incidem diretamente em diversos aspectos que conformam os estilos de mediação observados: com quem os articuladores possuem vínculos; a forma mais ou menos inclusiva como atuam; a intencionalidade maior ou menor em construir relações cooperativas entre os atores; entre outros. Os diferentes estilos de mediação praticados pelos articuladores dos territórios pesquisados apresentaram-se como elementos centrais para a explicação das diferenças observadas na dinâmica participativa dos Colegiados Territoriais.

Em um contexto de profunda desigualdade, como o brasileiro, no qual importantes segmentos da sociedade carecem das capacidades e recursos demandados para o acesso ao mundo das instituições (mesmo aquelas definidas como instituições participativas), o papel dos mediadores coloca-se como um mecanismo importante para a superação ou reprodução desses buracos estruturais. Nos casos pesquisados, foi possível identificar que as diferenças nos estilos de mediação e na habilidade social dos mediadores contribuíram diretamente para o estabelecimento de dinâmicas mais ou menos inclusivas.

Além disto, as profundas desigualdades e diferenças entre os atores do território podem se constituir obstáculos à efetiva implementação de uma política pública que depende da participação daqueles atores para atingir seus objetivos. Aqui, também, as diferenças nos estilos de mediação e na habilidade social dos mediadores se mostraram importantes, contribuindo diretamente para o estabelecimento de dinâmicas mais ou menos cooperativas ou, ao contrário, reproduzindo os conflitos prévios.

Para concluir, destaca-se que os resultados desta pesquisa mostram a importância dos contextos de implementação e, especialmente, da atuação dos agentes implementadores para a definição da forma como a participação efetivamente se materializa na vida social. A partir de decisões e ações cotidianamente realizadas, agentes como os articuladores territoriais abordados neste artigo adaptam e, por vezes, redefinem os marcos das políticas públicas que implementam. Mesmo que isto não signifique negar a importância das normativas e dos regramentos formais das políticas, atentar para essa microagência cotidiana dos implementadores que estão nas margens do Estado parece ser um caminho promissor para explicar os profundos descompassos geralmente existentes entre a norma e o fato, entre os ideais participacionistas que animam as políticas e os mecanismos que obstaculizam sua efetivação.

Referências

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, territóriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>. Acesso em 10 de fevereiro de 2010.
- AZARIAN, Gholam Reza. (2005). *The general sociology of Harrison C. White: chaos and order in networks*. New York: Palgrave Macmillan.
- ABRAMOVAY, Ricardo. (2003). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: Ricardo Abramovay; *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- BACELAR, Tânia. (2010). Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: Arilson Favareto *et al.*; *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. (2011). *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio Jamil. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: Ademir Cazella; Philippe Bonnal; Renato Maluf (Orgs.); *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO BRASIL – Programa Territórios da Cidadania. (2009). Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades (folder informativo).
- BRASIL. (2010). Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/>
- BURT, Ronald Stuart. (2005). *Brokerage and closure: an introduction to social capital*. Oxford: Oxford University Press.
- CARVALHO, José Murilo de. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- (1989). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. (2007). *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: IICA; OPPA/CPDA/UFRRJ.
- DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. (2011). Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p.431-473.
- FAVARETO, Arilson; SCHRODER, Monica. (2007). Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. *Anais do 45º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Londrina: SOBER.
- FAVARETO, Arilson. (2006). A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Anais do 44º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Fortaleza: SOBER.
- FLIGSTEIN, Neil. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19 (2), p.105-125.

- FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. (2010). *Gestão social e políticas públicas: uma mudança de abordagem no desenvolvimento rural*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Minas Gerais, Lavras.
- GOULD, Roger; FERNANDEZ, Roberto. (1989). Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological Methodology*, Vol. 19, p.89-126.
- LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. (2008). Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, v.21, n.52, p.67-86.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. (2006). Representação Política e Organizações Cívicas: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, nº60, p.43-66.
- LAVALLE, Adrián Gurza; von BÜLLOW, Marisa. (2014). Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. *Política & Sociedade*, v. 13, p. 125-165.
- LEITE, Sérgio Pereira (Coord.). (2006). *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. (2013). Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p.101-110.
- LIPSKY, Michael. (2010). *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC/Minas.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, p.139-170.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2009). *Os sentidos da representação política nas instituições participativas*. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2010). *Associativismo civil e representação democrática*. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. (2008). Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, p. 58-68.
- MARSDEN, Peter. (1982). Brokerage behavior in restricted exchange networks. In: Peter Marsden; Lin Nan (Eds.); *Social structure and network analysis*. Beverly Hills: Sage.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) DO BRASIL. (2010d). *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades* (folder informativo).

- (2009a). Programa Territórios da Cidadania. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades* (folder informativo).
- (2009b). *Relatório do Plano de Execução 2009*. Programa Territórios da Cidadania.
- (2005). *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA/SDT.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF).
 (2008). *Documento final*. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, 1.ed. Brasília.
- MISCHE, Ann.
 (2008). *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press.
- NEVES, Delma Pessanha (Org.).
 (2008). *Desenvolvimento Social e Mediadores Políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS,
- NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan Ros (Orgs.).
 (2012). *Mediadores Sociales: en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- OTTMANN, Goetz.
 (2006). Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, 74, p.155-175.
- PASSY, Florence; GIUGNI, Marco.
 (2000). Life-Spheres, Networks, and Sustained Participation in Social Movements: A Phenomenological Approach to Political Commitment. *Sociological Forum*, Vol. 15, No. 1, pp.117-144.
- PUTNAM, Robert David.
 (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- ROCHA, Ana Georgina Peixoto.
 (2010). *Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
 (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- SCHNEIDER, Sergio.
 (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125.
- SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni.
 (2004). Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba*, n. 107, p. 109-135.
- SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro.
 (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: Sergio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs.); *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.).
 (2004). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- SILVA, Marcelo Kunrath.
 (2001). *A construção da "participação popular"*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, Marcelo Kunrath.
 (2012). Da Participação à Mediação: reconfigurações das relações sociedade-Estado em quatro experiências de Orçamento Participativo no Brasil. In: Beatriz Nussbaumer; Carlos Cowan Ros (Orgs.); *Mediadores Sociales: en la producción de*

- práticas y sentidos de la política pública. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- SILVA, Marcelo Kunrath; ROCHA, Ana Georgina; ALVES, Marcia Cristina. (2012). Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. *Tomo*, v. 1, p.60-86.
- SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA Jr., Rui. (2010). Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, p.115-131.
- SOUZA, Jessé. (2003). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- VELHO, Gilberto. (1994). *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- WOLF, Eric Robert. (1956). Aspects of Group Relations in a Complex Society. *American Anthropologist*, Vol.58, No.6, p.1065-1078.

Recebido em
janeiro de 2014

Aprovado em
junho de 2015