

Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa

*Marcelo Kunrath Silva*¹

*Ana Georgina Rocha*²

*Marcia Cristina Alves*³

Resumo

A partir da análise das relações entre organizações sociais e as Instituições Participativas (IPs) que integram a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) do Governo Federal brasileiro em dois Territórios de Cidadania, um no estado do Rio Grande do Sul e outro na Bahia, o presente artigo busca mostrar, por um lado, como a introdução das IPs produz alterações mais ou menos significativas no contexto de atuação das organizações sociais, reconfigurando as oportunidades – mas, também, os obstáculos – com os quais aquelas se deparam. Por outro lado, confrontando uma abordagem da atuação destas organizações como uma resposta meramente reativa (e, pior, homogênea) àquelas oportunidades e obstáculos, analisam-se as distintas formas de atuação das organizações sociais frente às IPs como resultantes das diferenças de capacidades, recursos e objetivos destas organizações. Tais diferenças geram enquadramentos interpretativos sobre o significado da participação nas IPs muito diversos, ao mesmo tempo em que estabelecem condições desiguais para o aproveitamento das eventuais oportunidades que aquela participação pode produzir. Estas diferenças entre as organizações sociais, em termos de identificação e apropriação das oportunidades estabelecidas pela introdução das IPs, acabam não só

¹Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. mksilva@ufrgs.br

²Professora do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. anageorgina@ufrb.edu.br

³ Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. mcalthes@gmail.com

por resultar em formas muito distintas de relação das organizações sociais com as IPs (da rejeição à inserção institucional), mas também em formatos e dinâmicas de funcionamento muito distintos das próprias IPs e dos efeitos que estas produzem na estruturação e atuação das organizações sociais.

Palavras-chave:

Territorial development and associativism: a comparative analysis

Abstract

From the analysis of the relationship between social organizations and Participatory Institutions (PIs) that integrate the Brazilian Federal Government's Territorial Development Policy (PDT) in two Territories of Citizenship, one in Rio Grande do Sul and the other in Bahia, this article seeks to demonstrate, on the one hand, the introduction of IPs produces changes more or less significant in the context of action of social organizations, reconfiguring opportunities - but also the obstacles - they encounter. Moreover, confronting an approach on the performance of these organizations as a response merely reactive (and worse, homogeneous) to those opportunities and obstacles, we analyze the performance of various forms of social organizations facing the PIs as a result of differences in capabilities, resources and objectives of these organizations. Such differences among social organizations create very different interpretive frames on the significance of participation in PIs, while establishing unequal conditions for the use of any opportunities that this participation can produce. These differences between the social organizations, in terms of identification and appropriation of the opportunities provided by the introduction of PIs, not only result in very distinct ways of relation between social organizations and PIs (from rejection to the institutional engagement), but also in formats and dynamics of PIs functioning and the effects they produce in the structuring and operation of social organizations.

Keywords:

Introdução

Uma das características marcantes do processo de redemocratização brasileiro foi a expressiva abertura de espaços institucionais às organizações e movimentos sociais, rompendo com um padrão de exclusão, repressão e/ou controle que tradicionalmente marcou a forma como o Estado se relacionou com a sociedade civil (especialmente com as diferentes expressões do associativismo popular de caráter mais contestador).

Entre as diversas formas assumidas por este acesso institucional, aquela que tem recebido maior atenção dos pesquisadores tem sido a participação/representação social em instituições participativas (Conselhos de Políticas, Comitês Gestores, Orçamentos Participativos etc.), que proliferaram em todos os setores de políticas públicas nos últimos 25 anos⁴. A maior parte desta literatura (AVRITZER e NAVARRO, 2003; CÔRTEZ, 2009; DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; LUBAMBO, COELHO e MELO, 2005; LÜCHMANN e BORBA, 2007; MARQUETTI, CAMPOS e PIRES, 2008; PIRES, 2011; SANTOS, 2002; SCHNEIDER, SILVA e MARQUES, 2004) tem tido como foco a análise dos impactos das instituições participativas (IPs) em termos da democratização dos processos de decisão e gestão governamental e, mais recentemente, da distribuição e qualificação das políticas públicas.

Um foco pouco explorado pelas pesquisas, no entanto, são as interdependências entre os condicionamentos estabelecidos pela introdução das IPs à atuação das organizações sociais e aqueles condicionamentos definidos pelas características e estratégias das organizações sociais ao funcionamento das IPs⁵. Em outras palavras, ainda existem

⁴ Em 2001, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais/IBGE, que coletou dados sobre treze tipos de Conselhos, havia 26.871 conselhos municipais no Brasil. Para uma detalhada análise destes dados e da sua produção, ver Matos (2007).

⁵ Exceções são as análises de Abers (2000, 2000a) e Baiocchi (2005) sobre as relações entre a introdução do Orçamento Participativo em Porto Alegre e as dinâmicas do associativismo comunitário.

poucos estudos que abordem as relações entre mudanças institucionais e dinâmicas associativas a partir de uma perspectiva que enfatiza a co-determinação entre estes processos. Ao contrário, como se observa no debate entre culturalistas/associativistas e institucionalistas (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985; PUTNAM, 1996; TARROW, 1996) a tendência é a defesa de modelos explicativos marcados pela unidirecionalidade causal: ou as características prévias da configuração associativa determinam o funcionamento institucional; ou as características institucionais determinam o associativismo. Neste artigo, diferentemente, abordam-se o funcionamento das IPs e a atuação das organizações sociais como processos interdependentes, que se condicionam mutuamente.

Assim, buscar-se-á mostrar, por um lado, como a introdução das IPs produz alterações mais ou menos significativas no contexto de atuação das organizações sociais, reconfigurando as oportunidades – mas, também, os obstáculos – com os quais aquelas se deparam. Por outro lado, confrontando uma abordagem da atuação destas organizações como uma resposta meramente reativa (e, pior, homogênea) àquelas oportunidades e obstáculos, analisam-se as distintas formas de atuação das organizações sociais frente às IPs como resultantes das diferenças de capacidades, recursos e objetivos destas organizações. Tais diferenças geram enquadramentos interpretativos sobre o significado da participação nas IPs muito diversos, ao mesmo tempo em que estabelecem condições desiguais para o aproveitamento das eventuais oportunidades que aquela participação pode produzir. Estas diferenças entre as organizações sociais, em termos de identificação e apropriação das oportunidades estabelecidas pela introdução das IPs, acabam não só por resultar em formas muito distintas de relação das organizações sociais com as IPs (da rejeição à inserção institucional), mas também em formatos e dinâmicas de funcionamento muito distintos das próprias IPs e dos efeitos que estas produzem na estruturação e atuação das organizações sociais.

Para operacionalizar a análise empírica deste processo, este artigo baseia-se em um estudo comparativo das relações entre organizações sociais e as IPs que integram a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) do Governo Federal. Mais especificamente, são analisadas as formas como organizações sociais de dois Territórios de Cidadania, um no estado do Rio Grande do Sul e outro na Bahia, se relacionam com este novo contexto de abertura de espaços institucionais a partir da introdução da PDT.

Organizações Sociais, Participação Institucional e Oportunidades Políticas

A relação entre condições e/ou mudanças político-institucionais e processos organizativos ainda é um tema carente de maiores elaborações teóricas nas ciências sociais brasileiras. A fragilidade das formas como esta relação foi pensada, tanto na literatura dos movimentos sociais dos anos 1980/1990 quanto na literatura da sociedade civil dos anos 1990/2000, transparece na dificuldade de seu enquadramento teórico na análise de complexos processos atualmente em curso (participação institucional, execução de políticas públicas pelas organizações sociais, financiamento estatal da sociedade civil, entre outros).

Um dos obstáculos epistemológicos ao avanço teórico neste campo de estudos (e, dentro deste, das relações entre IPs e organizações sociais) deve-se à forte presença de uma perspectiva essencialista tal como criticada por Bianchi (2007, p. 122):

Teorias essencialistas são a-históricas. Elas remetem a essências abstratas, estáticas e predefinidas. Nelas, as relações entre estas essências são relações de exterioridade, nas quais a interação não provoca a alteração dos conteúdos. Metaforicamente, tais relações podem ser assemelhadas às bolas de bilhar sobre uma mesa. Colisões podem mudar trajetórias e comportamentos sem que ocorram, entretanto, alterações no ser-do-objeto. Produzem, no máximo, um re-

posicionamento dos sujeitos, definindo novas coordenadas para a próxima colisão.

Neste estudo parte-se, ao contrário, de uma perspectiva relacional (ELIAS, 1994; EMIRBAYER, 1997), segundo a qual a forma como se configuram as relações entre organizações sociais e IPs, condicionada por suas características prévias, tem efeitos importantes tanto sobre a estruturação e ação das organizações quanto sobre o funcionamento das IPs. Neste sentido, para utilizar a metáfora de Bianchi, aquelas relações não apenas mudam o contexto de ação de atores sempre idênticos, mas sim podem produzir mudanças mais ou menos significativas no “ser-dos-objetos” relacionados – ou seja, nas organizações sociais e nas IPs.

Tendo por referência esta perspectiva relacional, argumenta-se que a introdução das IPs produz alterações, em diferentes graus, no contexto político-institucional no qual se constituem e atuam as organizações sociais. Em especial, as IPs estabelecem uma possibilidade de acesso institucional que coloca as organizações nelas participantes como membros (mesmo que, muitas vezes, subalternos) da comunidade política.

Esta possibilidade de inserção institucional, por um lado, oportuniza que as organizações participantes tenham acesso às retribuições materiais e/ou simbólicas, altamente variáveis, que as IPs proporcionam. Por outro lado, no entanto, a mesma possibilidade de acesso às IPs, assim como em relação a qualquer outra instituição política, não é igualitária, pois depende das capacidades e/ou interesses, também muito variáveis, das organizações sociais responderem às condições que se impõem para a participação institucional⁶.

⁶ Os temas da desigualdade e do poder, apesar de recorrentes nas pesquisas empíricas sobre IPs, ainda sofrem de um subdesenvolvimento teórico no campo de estudos sobre participação social. Como salienta Bourdieu (1989, p. 163), *toda análise da luta política deve ter como fundamento as determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político, para não ser levada a naturalizar os mecanismos sociais que produzem e reproduzem a separação entre os ‘agentes politicamente ativos’ e os ‘agentes politicamente passivos’*.

De acordo com este argumento, pode-se identificar a introdução das IPs como um processo que tende a produzir uma alteração na Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) no sentido definido por Tarrow (2009, p.105):

Entendo o conceito de oportunidade política como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso.

Na medida em que possibilita o acesso institucional (e as eventuais retribuições vinculados ao mesmo), a introdução das IPs tende a gerar uma re-interpretação das organizações sobre seu contexto de ação e, particularmente, sobre a eficácia dos repertórios de ação a serem empregados na busca de seus objetivos⁷. Tal re-interpretação, por sua vez, não se coloca como uma mera reação mecânica e homogênea frente a uma mudança contextual, mas é profundamente dependente das capacidades, recursos e objetivos das organizações sociais. Estas características vão definir o enquadramento interpretativo que as organizações produzem em relação àquelas possibilidades de acesso e às retribuições da participação institucional. Isto tende a levar a respostas muito diversas em termos de interpretação (e, conseqüentemente, de ação) sobre a participação institucional entre organizações sociais dotadas de capacidades, recursos e objetivos muito distintos⁸.

Assim, pode-se identificar duas ordens de condicionamentos que vão se somar na conformação das relações entre IPs e organizações sociais: de um lado, as condições que as regras (for-

⁷ Repertórios de ação coletiva são definidos por Tarrow (2009, p.51) como *as maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados*. Para uma análise da trajetória do conceito de “repertório” na obra de Charles Tilly, ver Alonso (2012).

⁸ A ênfase no processo interpretativo de “atribuição de oportunidades”, em oposição a uma visão substancialista das oportunidades políticas, encontra-se em Kurzman (1996) e McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

mais e informais) e o funcionamento das IPs definem para a participação e as retribuições oferecidas; de outro, as capacidades e recursos das organizações para responderem àquelas condições e a adequação entre os objetivos das organizações e as retribuições da participação institucional.

Como resultado da interdependência entre estes condicionamentos diversos, mais do que uma relação homogênea entre IPs e organizações sociais, o que se observa é um *continuum* de possibilidades empíricas que pode ser ilustrado pela Figura 1:

Figura 1. Continuum de relações entre organizações sociais e IPs



Uma das possibilidades empíricas apontadas por este esquema são as relações excludentes geradas pela incapacidade de determinadas organizações sociais atenderem às condições que se colocam como pré-requisitos para a participação institucional, tal como vem sendo apontado pela literatura sobre participação: recursos materiais e financeiros; domínio de conhecimentos técnicos; escolaridade; disponibilidade de tempo livre; estrutura organizacional etc. Neste caso, independentemente do interesse das organizações participarem, observa-se a constituição de obstáculos que inviabilizam a possibilidade de tal participação se efetivar.

Uma segunda possibilidade se expressa na opção, em graus variáveis, pela participação institucional como repertório significativo na atuação das organizações sociais. Tal possibilidade implica, de um lado, na capacidade das organizações atenderem àquelas condições para o acesso às IPs. Por outro lado, no entanto, implica também na existência de retribuições à participação que sejam valorizadas pelas organizações. A depender do quanto estas retribuições atendem aos objetivos das organizações,

estas podem canalizar sua atuação quase que integralmente para as IPs ou, ao contrário, terem na participação institucional apenas um de seus repertórios de ação (combinando-o com outros repertórios, inclusive contestatórios).

Por fim, uma terceira possibilidade empírica é a rejeição da participação institucional pelas organizações sociais. Esta possibilidade resulta quando organizações que são dotadas de condições para a participação optam por outros repertórios de ação em função de um enquadramento interpretativo das oportunidades geradas pelas IPs como sendo ineficazes e, no limite, ameaçadoras para os seus objetivos. Tal caso, obviamente, implica na existência de outras possibilidades de atuação que são interpretadas como mais eficazes e/ou mais adequadas aos objetivos da organização, colocando a escolha pela não participação como um curso de ação possível⁹.

Articulando os argumentos teóricos desenvolvidos acima com o objeto empírico deste artigo, coloca-se a necessidade de analisar, de um lado, quais as oportunidades que a introdução da Política de Desenvolvimento Territorial abre para as diferentes e desiguais organizações sociais ao instituir uma nova espacialidade (o *Território*) e uma nova institucionalidade (os *Colegiados Territoriais*), além de propiciar o acesso a recursos diversos que circulam e/ou são objeto de deliberação nos espaços (formais e informais) da política. De outro lado, para compreender as distintas relações que as organizações sociais dos Territórios estabelecem com a Política de Desenvolvimento Territorial, é preciso analisar a capacidade de estas organizações atenderem às condições para participação e, ao mesmo tempo, a maior ou menor adequação das retribuições da participação aos seus objetivos e estratégias.

⁹ Um exemplo desta possibilidade encontra-se no caso abordado em Silva e Zanata Jr. (2009).

A Política de Desenvolvimento Territorial

A abordagem territorial representa um novo enfoque das políticas de desenvolvimento rural, refletindo, em grande parte, um cenário de críticas ao conjunto de políticas públicas de desenvolvimento até então adotadas. Tal enfoque encontra-se associado a um processo de revalorização da agricultura familiar e da sua importância na construção de uma proposta de desenvolvimento inclusiva e orientada para a diminuição das desigualdades e da pobreza. Ao mesmo tempo, a abordagem territorial também se insere em um debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, confrontando a lógica tecnocrática e a atuação setorializada.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995, representa um marco na mudança de estratégia de desenvolvimento rural no país, com uma política pública direcionada para os agricultores familiares (SCHNEIDER, SILVA e MARQUES, 2004). Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, começa a ser organizada e concebida a Política de Desenvolvimento Territorial, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que integra a estrutura organizacional do MDA. A SDT é efetivamente formalizada em 2004, e, nesse mesmo ano, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).¹⁰

O apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais é baseado na abordagem territorial como referência conceitual, conforme as diretrizes da SDT. Segundo esta abordagem, o território é entendido como um espaço socialmente construído, “[...] geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais” (MDA, 2005, p. 7), além de uma população com diferentes grupos sociais. O conceito ressalta o caráter de identidade sócio-cultural que caracteriza e aproxima os municípios que integram

¹⁰ A sigla inicialmente era PRONAT.

esse espaço e incorpora uma visão multidimensional do desenvolvimento, incluindo os aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais. Como elementos básicos colocam-se a valorização da participação e o envolvimento de distintos atores sociais (governamentais e não governamentais).

Uma das diretrizes do Programa é o fortalecimento da participação de distintos atores nas instâncias dos territórios, “[...] qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas”. (MDA, 2005, p. 13). A participação social é, assim, um aspecto básico do Programa, que tem como um de seus objetivos específicos promover e apoiar a “gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (MDA, 2005, p. 7), focando principalmente nos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações rurais tradicionais.

Segundo documento do MDA (2005), a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais envolve um conjunto de ações cujo objetivo geral é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (p. 7). As institucionalidades são entendidas como espaços (novos ou já existentes) que possibilitam o diálogo entre o Estado e a sociedade civil, como, por exemplo, o Colegiado Territorial. Assim, a abordagem territorial está pautada na construção de uma gestão social em que 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. É parte desse processo a construção de pactos entre os atores sociais.

Esta dinâmica representa uma lógica completamente contrária aos mecanismos tradicionais das políticas públicas: 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. Nesse sentido, os pressupostos da política buscam fortalecer os espaços de participação, considerados parte essencial dessa nova estratégia de desenvolvimento.

Até o ano de 2011, 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)¹¹.

Caracterização dos territórios em análise

O Território Velho Chico¹², no estado da Bahia, situa-se no Vale do São Francisco, abrangendo dezesseis municípios¹³ que têm no Rio São Francisco forte influência econômica e cultural. O Território foi homologado em 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e incluído no Programa Territórios da Cidadania em 2008. Conforme o regimento interno do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Velho Chico, o Território é gerido pelo Colegiado Territorial, denominado Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), de

¹¹ Em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania, 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” (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Velho Chico, 2008, p. 1), representando um fortalecimento da política de desenvolvimento territorial rural, com foco na articulação de políticas públicas. Para ser incorporado ao Programa, o território deve fazer parte do PDSTR, do MDA, e ter um Colegiado constituído, referência para a gestão territorial. São 120 Territórios da Cidadania em todo o país, abrangendo 22 ministérios.

¹² Para uma análise aprofundada da Política de Desenvolvimento Rural em dois territórios na Bahia, ver Rocha (2010).

¹³ Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém de São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho e Sítio do Mato.

caráter paritário, reformulado em 2008¹⁴. O CODETER é composto por representantes das instituições 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.

A formação do Território Velho Chico teve início em 2003, quando ocorreu uma reunião convocada pela CODEVASF-2^a e pela Unidade Avançada do INCRA de Bom Jesus da Lapa, cujo objetivo era discutir questões relacionadas aos projetos do Pronaf-Infraestrutura¹⁵ e ao tema do desenvolvimento sustentável. Nessa ocasião, foram chamados diversos atores sociais da região do Baixo Médio São Francisco, tendo participado 60 representantes. Essa foi a primeira oficina territorial, tendo ocorrido um debate sobre a Política de Desenvolvimento Territorial, orientado pelo MDA, e sido formada a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, também chamada de Grupo Gestor¹⁶. Em julho de 2004, foi oficializado o Colegiado e indicada a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN) como entidade de referência do Território, ou seja, a entidade encarregada de realizar a articulação territorial, através de um convênio com o MDA, tendo sido escolhido também o assessor territorial¹⁷. A FUNDIFRAN é uma organização não governamental que atua na região desde os anos de 1970, com foco na população rural e tem uma atuação reconhecida no Velho Chico junto às organizações da sociedade civil.

¹⁴ Essa reformulação foi necessária com a inclusão no Programa Territórios da Cidadania, que exige que os Colegiados sejam paritários.

¹⁵ O Pronaf-Infraestrutura é uma linha de atuação do Pronaf, direcionada, inicialmente, para as regiões mais pobres. Ver Schneider, Silva e Marques (2004).

¹⁶ Foram escolhidas 21 organizações para integrar o Grupo Gestor, responsável pelo processo de avaliação e síntese dos projetos que seriam apresentados pelos grupos formados a partir das organizações presentes direcionados para temáticas específicas.

¹⁷ O assessor territorial, escolhido dentre os representantes das organizações da sociedade civil do Colegiado, é responsável diretamente pela articulação dos diferentes atores do território.

Em 2008, com a inclusão do Território no Programa Territórios da Cidadania, o Colegiado foi atualizado, tendo por base o princípio da paridade, passando a ser composto por 82 representantes, sendo 41 organizações da sociedade civil e 41 do poder público¹⁸. Dentre as organizações do poder público, 9 representam a instância federal; 12, a instância estadual; e 20 abrangem instituições do âmbito municipal. Já as organizações da sociedade civil abrangem um conjunto diversificado, desde os sindicatos de agricultores, cooperativas e associações, até organizações não governamentais, bem como organizações que representam os segmentos da reforma agrária, dos quilombolas e dos pescadores.

Na história do Velho Chico, está muito presente a luta dos movimentos sociais, particularmente a luta pela terra, com destaque para as comunidades de fundo e feche de pasto. São formas de organização tradicionais no semiárido baiano, em que o uso e a ocupação das terras ocorrem de modo comunitário. No final dos anos de 1990, foi criada uma Central de Associações de Produtores de Caprinos e Ovinos dos Municípios de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas - CEAPRI, que congrega nove associações filiadas. O Território é fortemente marcado por uma diversidade cultural, com a presença de comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, além de muitos assentamentos de reforma agrária e acampamentos, organizados pela Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas (CETA)¹⁹. Com efeito, os conflitos de terra fazem parte da história do Território Velho Chico, refletindo uma realidade agrária concentradora e excludente²⁰.

¹⁸ As organizações foram sendo incorporadas ao Colegiado, na medida em que as oficinas eram realizadas. Em dezembro de 2005, o CODETER apresentava uma composição com 33 membros, sendo 15 representantes do poder público e 18 representantes de organizações da sociedade civil.

¹⁹ Essa organização surgiu a partir do Projeto Lumiar, em 1996, e é formada por trabalhadores que lutam pela terra e por assentados de reforma agrária.

²⁰ De acordo com os dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Território Velho Chico possui 31.256 estabelecimentos fa-

O Território Médio Alto Uruguai²¹, situado no extremo norte do estado do Rio Grande do Sul, foi um dos quatro territórios rurais selecionados pela SDT no ano de 2003, sendo que foi aprovado como Território da Cidadania em 2009. Este território abrange uma área de 5.800,8 Km², sendo composto por 34 municípios²². A população total do território é de 193.402 habitantes, dos quais 102.168 vivem na área rural, o que corresponde a 52,83% do total. Possui 26.429 agricultores familiares, 109 famílias assentadas e 6 terras indígenas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é 0,76.²³

A região do Médio Alto Uruguai foi uma das últimas regiões colonizadas por imigrantes europeus no estado do Rio Grande do Sul, a partir da chegada de novos imigrantes e do deslocamento de descendentes de imigrantes das colônias mais antigas localizadas nos municípios próximos a Porto Alegre (São Leopoldo, Garibaldi, Caxias, Bento Gonçalves, entre outros). Essa busca por terras pelos descendentes imigrantes no norte do estado caracteriza um fenômeno que Jean Roche (1969) caracterizou como “enxameamento”.

miliares, o que representa 88,6% do total de estabelecimentos rurais existentes. Os números sobre a área desses estabelecimentos revelam a elevada concentração de terras: os estabelecimentos familiares ocupam apenas 45% da área total dos estabelecimentos rurais. O Território é considerado área reformada prioritária de atuação do INCRA, de acordo com os critérios de concentração fundiária, número de acampamentos, número de assentamentos e de agricultores familiares (PLANO..., 2008).

²¹ Para uma análise mais aprofundada da Política de Desenvolvimento Rural no Território Médio Alto Uruguai, ver Alves (2011).

²² São Pedro das Missões, Alpestre, Ametista do Sul, Boa Vista das Missões, Caiçara, Cerro Grande, Constantina, Cristal do Sul, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Erval Seco, Frederico Westphalen, Gramado dos Loureiros, Iraí, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nonoi, Novo Tiradentes, Novo Xingu, Palmitinho, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Planalto, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Sagrada Família, São José das Missões, Seberi, Taquaruçu do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Vicente Dutra e Vista Alegre.

²³ Fonte: http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/medioaltouruguais/one-community?page_num=0

De acordo com o IBGE, o Território Médio Alto Uruguai é denominado de microrregião de Frederico Westphalen, mas é conhecido pelo senso comum como Alto Uruguai. De acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), com base nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), ela é denominada de Corede Médio Alto Uruguai.

A formação do Território teve a sua origem em 2003 com o Pro-naf-Infraestrutura, mas ainda sob a forte presença das prefeituras municipais que tinham controle sobre os recursos repassados por aquele Programa. Em 2004, a partir da aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), inicia-se uma mobilização de movimentos sociais, organizações sociais e gestores públicos da região para pensar na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Como resultado desta mobilização inicial, foi criado um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), sendo que em 2006 foi lançado o primeiro PTDRS e o território já era caracterizado como um território rural. A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), sediada em Erechim e com diversos *campi* na região, proporcionou ao território a sede para as reuniões e plenários, assim como equipamentos e apoio técnico.

Em 2009, o território foi incluído no Programa Territórios da Cidadania e, em 2010, foi construído o segundo PDTRS, tendo o seu lançamento em 2011. A elaboração do primeiro PDTRS teve a participação de 22 organizações governamentais e 28 organizações da sociedade civil. No segundo PTDRS, o número de representações governamentais foi para 40 e as representações da sociedade civil aumentaram para 44. Entre as organizações da sociedade civil, há um maior número de representações de cooperativas e entidades de classe, como sindicatos. Por parte do poder público, por sua vez, observou-se um grande número de prefeituras.

Análise dos casos

Buscando entender a participação nos territórios em estudo, optou-se pela análise das organizações sociais e sua relação com as oportunidades políticas geradas pela Política de Desenvolvimento Territorial. A análise da participação nos territórios revela um *continuum* de possibilidades que, de um lado, evidencia as diferentes condições de participação e, de outro, demonstra interesses e estratégias distintos das organizações.

No Território Velho Chico, embora o Colegiado seja composto formalmente por uma grande diversidade de representações, tanto do poder público quanto da sociedade civil, ainda são poucas as que têm uma presença mais significativa nesse espaço. Dentre as organizações mais participativas da sociedade civil, estão aquelas que representam o segmento de sindicatos de trabalhadores e agricultores familiares, além de cooperativas.

Em relação a esta ascendência de organizações que representam agricultores familiares, dois aspectos podem ser destacados: o primeiro aspecto é a vinculação histórica da entidade de referência (FUNDIFRAN) com a agricultura familiar, implicando em uma maior capacidade de mobilização desse segmento específico; o segundo, é que esse espaço institucional tem sido importante para o fortalecimento dessas organizações, através do estabelecimento de novas parcerias e projetos, além da possibilidade de uma maior visibilidade.

Nesse conjunto de organizações de trabalhadores e agricultores familiares, as condições de participação são bastante distintas. Os seus representantes destacam a necessidade de capacidade técnica para participação, reconhecendo limitações para o envolvimento nesses espaços. A falta desse recurso representa um constrangimento no debate territorial e/ou limita as próprias condições de participação dessas organizações. Apesar disso, esse espaço também tem possibilitado um processo de apren-

dizado e de capacitação, fazendo com que a participação institucional ocupe uma posição importante nos seus repertórios de ação. Assim, o Colegiado Territorial tem sido reconhecido como um espaço estratégico de interlocução com outros atores da sociedade civil, e, de forma inédita, tem possibilitado um diálogo com o poder público, apesar da fraca participação de seus representantes nesse processo.

Ainda no sentido de compreender a centralidade dos representantes de organizações de trabalhadores e agricultores familiares, deve-se destacar que a própria política tem como foco a valorização e o fortalecimento dos agricultores familiares, entendidos como atores tradicionalmente excluídos do processo de desenvolvimento. Dessa forma, o debate territorial está muito associado aos interesses desse segmento, o que justifica a participação mais significativa de seus representantes, diretamente beneficiados com as ações da política.

Contudo, mesmo no âmbito da agricultura familiar, existe uma diversidade de atores, com condições e características bastante distintas, ou seja, com recursos associativos desiguais que condicionam suas formas de participação. Assim, mesmo considerando apenas os atores da agricultura familiar, a participação depende das condições específicas de cada segmento e, dentro dele, de cada organização.

Uma das entidades que tem privilegiado a participação nesse espaço é a Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica (ASCONTEC). Criada em 1998, é uma cooperativa que congrega profissionais de várias áreas para prestação de serviços. Essa organização tem um papel diferenciado no Território, já que trabalha diretamente com os projetos, atuando não apenas no Velho Chico, mas, também, em outros três territórios do estado da Bahia. É uma das entidades que recebe recursos do MDA para a gestão territorial (uma das entidades executoras) e, assim, sua participação está diretamente associada ao próprio objetivo da organização.

Em contraste ao forte investimento na participação institucional observado entre algumas organizações de trabalhadores e agricultores familiares, é possível identificar que algumas importantes organizações do Velho Chico assumem uma postura de não participação, como é o caso da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Embora seja um Território em que a questão da terra é fundamental para a discussão sobre desenvolvimento, as organizações vinculadas à luta pela terra não participam efetivamente do debate territorial. Neste sentido, a CPT tem uma postura clara de afastamento dos fóruns territoriais e de questionamento do próprio caráter participativo da política.

Tal postura da CPT, no entanto, representa uma mudança na posição inicial da organização, que esteve presente no processo de formação do Território. Contudo, em meados de 2005, a organização manifestou sua opção em se afastar da representação direta do CODETER, disponibilizando sua vaga para os movimentos sociais e participando apenas de algumas oficinas. Posteriormente, afastou-se completamente da discussão da Política de Desenvolvimento Territorial no Velho Chico. Para o assessor territorial, esse afastamento “[...] é uma definição política de não participar diretamente ou não executar convênios dentro desse espaço de políticas públicas; [...] uma decisão política da CPT”.

A organização não privilegia um repertório de ação centrado na participação institucional em função de uma interpretação de que esta participação entra em contradição com seus objetivos e estratégias políticas mais amplas. Nesta interpretação, participar dos fóruns territoriais implica em perder (ou, ao menos, limitar) a postura de conflito com o Estado. Assim, a CPT prioriza manter o foco em uma atuação reivindicativa, rejeitando a participação institucional: “[...] e com relação aos órgãos a gente não tem relação nenhuma com o órgão público. A relação nossa é uma relação através dos movimentos com os quais a gente trabalha...”.

O representante da CPT do Território Velho Chico apresenta uma postura bastante crítica em relação à Política de Desenvolvimento Territorial, considerando que a ideia de “território” é um mecanismo meramente legitimador do tradicional modelo excludente de desenvolvimento. Nas suas palavras, “[...] é mais um espaço de empatação das lutas concretas do povo, ou seja, você cria um mecanismo, com características dos mecanismos neoliberais para legitimar uma política que já está dada”.

Com relação às organizações atuantes, o Território Médio Alto Uruguai apresenta uma diversidade associativa similar àquela encontrada no Velho Chico: observam-se muitas organizações como sindicatos, associações, cooperativas, movimentos da Via Campesina (MST, MPA), entre outros. Esta diversidade associativa, no entanto, apresenta relações diferenciadas com o CODETER, observando-se poucas organizações com participação ativa deste fórum. Entre aquelas que participam ativamente encontram-se a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil (FETRAF-SUL), a Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda. (COOPAC) e a Rede de Cooperativas da Agroindústria Familiar (RECSOL). Dentre essas organizações, o MPA é aquela que possui mais diferenças em termos de concepção de desenvolvimento e apresenta um repertório de ação mais variado.

O MPA é uma organização de movimento social relativamente recente, com apenas quinze anos, que tem como objetivo a organização do campesinato brasileiro. Busca, por meio da articulação de diferentes organizações urbanas e rurais, construir um novo modelo de agricultura sob a orientação estratégica definida pelo Plano Camponês²⁴.

²⁴ Plano Camponês é um documento que sistematiza os objetivos mais gerais do MPA, além de estabelecer os referenciais que orientam a leitura de realidade da organização e a definição de suas estratégias de ação. Para mais informações, ver: <http://mpabrasiles.wordpress.com/plano-campones/>

O MPA utiliza repertórios de ação bastante variados, destacando-se as ações de enfrentamento de massa e resistência, que envolvem acampamentos, trancamento de estradas e ocupação de agências bancárias e prédios públicos. Ao mesmo tempo, a organização desenvolve uma série de atividades de caráter formativo – como os cursos de formação e capacitação político-organizativa e na área da produção – direcionada às suas bases.

A ênfase no protesto público como repertório privilegiado de ação e, ao mesmo tempo, o aproveitamento das oportunidades de participação institucional introduzidas pela Política de Desenvolvimento Territorial, faz com que o MPA construa uma relação complexa com a política institucional. Tal complexidade pode ser sintetizada na expressão “amigos incômodos”²⁵, utilizada por um entrevistado para definir a relação do MPA com o Governo Federal.

A participação do MPA no Colegiado que compõe o Território Médio Alto Uruguai começou a ser mais ativa a partir da implementação do Território da Cidadania, há aproximadamente três anos. Nessa participação, que é considerada muito ativa pelas outras organizações que atuam no Colegiado, os representantes do MPA destacam a necessidade de construir políticas públicas para o desenvolvimento da região e, em especial, aprovar projetos que canalizem recursos para as pautas baseadas nas agendas de luta do MPA (como a busca por crédito, habitação rural, negociação das dívidas, soberania alimentar e projetos direcionados às biotecnologias²⁶). Com exceção das

²⁵ Alguns representantes do MPA definem que há três tipos de relação com o Governo Federal: os amigos, os inimigos e os falsos amigos. No entanto, eles não se consideram amigos, nem inimigos e muito menos falsos amigos. Ao contrário, preferem utilizar a expressão de “amigos incômodos”, que enfatiza a existência de uma trajetória de identificação com certas forças políticas que estão no Governo na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, mas demarca a independência do MPA na definição de suas relações com o Estado.

²⁶ Diz respeito à luta pela auto-sustentação da propriedade camponesa através da produção de matéria-prima para a geração de energia. Visa à construção de um processo produtivo sistêmico que integre a produção, educação e formação, vida de qualidade, comunidade camponesa, soberania alimentar, energética, genética, hídrica e territorial.

biotecnologias, que já era pautado pelo Movimento antes dele pertencer ao Colegiado, todas as outras pautas são de interesse das organizações que estão no Colegiado.

O MPA faz uma distinção entre as alianças estratégicas e alianças táticas. As primeiras dizem respeito às parcerias que possuem com os movimentos da Via Campesina por compartilhar estratégias comuns. Já, as alianças táticas são construídas com a intenção de implementar projetos com outras organizações por um período determinado. Neste sentido, o Movimento interpreta o CODETER como um espaço de construção de alianças táticas políticas com outras organizações do Território.

As discussões e eventuais divergências existentes entre as entidades que participam do Colegiado são interpretadas como algo positivo. Uma das lideranças entrevistadas diz “[...] que foi um avanço a interação com outras entidades”. Mesmo às vezes se diferenciando e/ou divergindo em um ou outro ponto, isso não é visto de forma negativa; ao contrário, avaliam que “[...] o debate é um instrumento importante de construção de políticas públicas e que isso ajudou muito a compor alianças, pensar projetos comuns, projetos territoriais”.

Ao mesmo tempo, este debate serve para o MPA problematizar as próprias políticas públicas e as posições do movimento frente às mesmas. Como salienta um entrevistado, “[...] o Colegiado propicia a discussão dos limites e potencialidades das políticas públicas e também ajuda na elaboração da própria pauta do movimento”.

Para os representantes do MPA, participar do Colegiado do Território Médio Alto Uruguaí não gerou efeitos negativos e nem mudanças significativas nos seus processos organizativos porque:

Quando nós começamos a participar do território da cidadania nós já tínhamos uma estratégia bem clara. E do ponto de vista econômico, já tínhamos claro trabalhar projetos estruturantes, ou seja, projetos que vão ajudar uma quan-

tia massiva de famílias a fazer a conversão para o processo agroecológico. Então, por já estar bem delineado não chegou a modificar a estratégia. Melhorou a construção das alianças para construir as estratégias. O nosso formato organizativo, diferente dos sindicatos, rompe o municipalismo, somos um movimento territorial [...] Como o território tem uma série de coisas que convergem e que se aproximam, nós trabalhamos nos pontos de aproximação. Do ponto de vista organizativo não chegou a alterar. Continuamos organizando núcleos de base, comunidade,

Coordenações municipais e regionais

Este depoimento também é importante por salientar a adequação do formato organizativo do MPA (regional e não municipal) para a atuação na nova espacialidade (territorial) instituída pela Política de Desenvolvimento Territorial. Segundo o entrevistado, observa-se que organizações (sindicatos) e instituições (prefeituras) cujo âmbito de ação tende a ser circunscrito aos limites municipais tenderiam a apresentar maiores dificuldades para atuar no âmbito do território.

Comparando a atuação das organizações nos dois territórios pesquisados, é interessante observar que o MPA, mesmo sendo uma organização com um repertório de ação pautado por uma postura contestatória, tem privilegiado a participação no espaço do Colegiado em combinação com outros tipos de ação, diferentemente da CPT, que assumiu um caráter de forte crítica em relação à Política de Desenvolvimento Territorial e se afastou do debate. Estas diferenças podem, pelo menos em parte, ser associadas aos próprios objetivos específicos de cada organização. De um lado, o MPA parece identificar que suas demandas encontram uma resposta parcial no âmbito da política territorial, gerando uma combinação entre a participação institucional e outros repertórios de ação de caráter contestatório. No caso da CPT, de outro lado, a questão agrária, foco principal de atuação desta organização, não é uma pauta central das discussões no

Território Velho Chico. Nesse sentido, torna-se compreensível a rejeição da participação institucional e a prioridade conferida a outros espaços e repertórios de ação por parte da CPT.

Em ambos os territórios, apesar da diversidade de organizações da sociedade civil que fazem parte do Colegiado, a participação ainda é bastante restrita, evidenciando as dificuldades de participação institucional geradas pela própria política. Isso sem considerar as organizações que nem mesmo são dotadas de representação política efetiva, não tendo sido ainda incorporadas nas experiências de políticas territoriais²⁷. Deve ser destacada, também, a fraca participação dos representantes do poder público, particularmente as prefeituras, que parecem considerar a sua inserção nesse espaço como perda de poder.

Considerações Finais

Os Colegiados Territoriais representam arranjos institucionais criados teoricamente no sentido de oportunizar o acesso institucional ao conjunto das organizações sociais do Território. Contudo, na prática, observa-se que estas oportunidades se distribuem de forma bastante desigual entre as organizações, na medida em que elas apresentam condições muito desiguais de participação. Esta desigualdade faz com que algumas organizações tenham sua participação obstaculizada, enquanto outras até conseguem uma inserção formal nas IPs, mas sem apresentar uma efetiva capacidade de intervenção em tais fóruns. Tal desigualdade se apresenta claramente nos dois territórios analisados, nos quais se observam assimetrias muito claras entre

²⁷ Deve-se destacar que as opções metodológicas da quase totalidade das pesquisas sobre IPs, ao privilegiarem a análise dos participantes, tendem a ocultar os atores excluídos destas instituições. Mesmo reconhecendo as dificuldades metodológicas para analisar os não-participantes, este é um campo de estudos fundamental, no sentido de evitar que as pesquisas acabem contribuindo para reforçar uma invisibilização que se funda nas profundas desigualdades da sociedade brasileira.

as organizações atuantes nos Colegiados Territoriais, ao mesmo tempo em que foram identificadas diversas organizações que sequer conseguem acessar tais espaços.

No entanto, esta expressiva diferença nas relações entre as organizações sociais e as IPs não pode ser simplesmente interpretada como decorrência de obstáculos à participação. Como demonstram claramente os casos analisados, é importante analisar também as estratégias e objetivos das organizações sociais do território. A partir desta análise, torna-se compreensível a presença de organizações dotadas de significativos recursos e capacidades, mas que estabelecem uma relação de rejeição da participação institucional (a CPT no Território Velho Chico). Este foco nas escolhas estratégicas das organizações também permite compreender a emergência de relações complexas entre estas e as IPs (e, mais amplamente, a política institucional), com organizações que combinam a participação institucional e ações contestatórias (como o MPA no Território Médio Alto Uruguai).

Estas duas situações – de rejeição à participação institucional e de repertórios compósitos – colocam desafios teóricos importantes para os pesquisadores dos movimentos sociais, sociedade civil e participação social. No caso da rejeição, o que se observa é a presença de uma parcela importante da sociedade civil que critica radicalmente as alternativas institucionais (representativas e participativas) como meios eficazes de realização de seus objetivos. Ao contrário, tais organizações tendem a interpretar tais alternativas como mecanismos de controle social e desmobilização. Assim, a suposta capacidade das IPs institucionalizarem os conflitos sociais e democratizarem os processos decisórios, ao permitirem o acesso institucional aos contestadores, que foi um argumento central para a implantação de tais instituições, é tensionada por aquelas organizações e recolocam o debate sobre o significado político das IPs.

Os casos das organizações que combinam participação institucional e contestação, por sua vez, produzem um tensionamento

teórico nas perspectivas que tendiam a contrapor a ação contestatória (recurso dos *outsiders* do sistema político) e a ação institucional (recurso dos *membros* do sistema político). A proliferação das IPs (expandindo enormemente o acesso institucional) e, ao mesmo tempo, as maiores ou menores limitações das mesmas em responder aos “interesses” dos participantes apontam para um contexto no qual, para aquelas organizações dotadas das condições para tanto, a combinação de repertórios tende a se colocar como um padrão importante de atuação, obrigando a uma elaboração de referenciais de análise adequados a uma complexidade que as teorias tradicionais dos movimentos sociais ou da sociedade civil encontram dificuldade de apreender e analisar.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner, 2000a.

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da CIDADADE**, v. 5, n. 7, maio 2000.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, Ano 2, Volume 3, p.21-41, 2012.

ALVES, Márcia Cristina. **Amigos Incômodos: protestos e participação institucional na trajetória do Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural), 2011.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford, California: Stanford University Press, 2005.

BIANCHI, Álvaro. Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 28, p. 117-129, jun. 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel/Bertrand, 1989.

CÔRTEZ, Soraya Vargas (org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. **The American Journal of Sociology**, v.103, n. 2, p. 1-22, 1997.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

KURZMAN, Charles. Structural opportunity and perceived opportunity in social-movement theory: the Iranian Revolution of 1979. **American Sociological Review**, v. 61, n. 1, p.153-170, February/1996.

LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena H.; BORBA, Julian (orgs.). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. A.; PIRES, Roberto (orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã VM Editora, 2008.

MATOS, Denise Fereira de. **Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas/ Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas (Dissertação de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais), 2007.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Programa Territórios da Cidadania. **Territórios da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades (folder informativo), set. 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO VELHO CHICO. Brasília: MDA, 2008. 95p.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto. **Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural), 2010.

ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1969.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA Jr, Rui. **Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores de Porto Alegre**. Latin American Sociological Association Congress, Rio de Janeiro, 2009 (Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/SilvaMarcelo.pdf>)

TARROW, Sidney. Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. **The American Political Science Review**. v. 90, n. 2, pp. 389-397, 1996.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

Recebido em 01.04.2012.

Aprovado em 20.05.2012.