

Movimentos sociais, política e cidadania em perspectiva: aspectos da gestão territorial no Baixo Amazonas¹



Sâmia Feitosa Miguez *

Davyd Spencer Ribeiro de Souza **

Henrique dos Santos Pereira ***

Therezinha de Jesus Pinto Fraxe ****

Resumo

Falar sobre a temática dos movimentos sociais e sua relação com a construção da cidadania parece, num primeiro momento, não despertar nenhum interesse novo. Apesar de reconhecermos que essa temática tem sido bastante discutida e contemplada nas análises das conjunturas políticas brasileiras, entendemos que estamos diante de uma perspectiva emblemática de investigação. O interesse em retomar essa discussão está relacionado à abordagem que tem sido construída em torno dessa discussão e sua aplicação em um contexto político específico, nesse caso o programa Territórios da Cidadania. Buscaremos analisar alguns fatores que caracterizam o processo de gestão territorial no território rural do Baixo Amazonas. Trata-se de discutir a gestão territorial a partir de três perspectivas analíticas: em primeiro lugar, buscaremos destacar a jornada de construção histórica das pautas de discussão e deliberação dos movimentos sociais na construção de uma suposta agenda de gestão territorial;

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPG/CASA. E-mail: samiafeitosa@hotmail.com

** Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS e professor do Departamento de Ciências Sociais da UFAM. E-mail: davydspencer@yahoo.com.br

*** Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPG/CASA. Ex-Superintendente do IBAMA/AM (2003-2009). E-mail: henrique.pereira.ufam@gmail.com

**** Professora Associada da Universidade Federal do Amazonas. Coordenadora do Núcleo de Socioeconomia – NUSEC. E-mail: tecafrafe@uol.com.br



posteriormente, discutiremos a interferência política partidária no processo de construção das pautas e metas históricas dos movimentos sociais organizados e, por fim, apontaremos alguns dos resultados obtidos em torno da construção de uma governança democrática.

Palavras-chave: Movimentos sociais; política; cidadania; gestão territorial; Baixo Amazonas

Abstract

Speaking on the theme of social movements and their relation to the construction of citizenship seems, at first, did not arouse any interest again. While we recognize that this topic has been widely discussed and addressed in the analysis of the Brazilian political circumstances, we believe that we are facing a flagship research perspective. The interest in resuming this discussion is related to the approach that has been built around this discussion and its application in a specific political context, in which case the program Territories of Citizenship. We seek to analyze the factors that characterize the process of land management in rural areas of the Baixo Amazonas. It is to discuss the territorial management from three analytical perspectives: first, seek to highlight the journey of historical construction of guidelines for discussion and resolution of social movements in the construction of a supposed agenda territorial management; subsequently discuss the interference party politics in the construction of historical agendas and goals of organized social movements and, finally, identify some of the results around the construction of a democratic governance.

Keywords: Social movements, politics, citizenship, land management; Lower Amazon

A pauta histórica dos movimentos sociais

Quando pensamos em elaborar a pauta de uma reunião, atividade ou ação qualquer, logo pensamos nos itens fundamentais que devem estar estabelecidos nessa pauta, a preocupação mais recorrente é de incorporar os assuntos e interesses de um público diverso de pessoas. A tarefa de se elaborar



uma pauta não é simples, requer cautela e esforço ao construir um objeto de apreciação pública, que deve, necessariamente, ter um princípio democrático e ético. Pensando na pauta como um contrato estabelecido entre um grupo de pessoas, como podemos reconstruir a pauta de um movimento social? Que elementos são fundamentais nessa pauta? Como incluir a variável *história*?

As pautas históricas dos movimentos sociais brasileiros foram caracterizadas e determinadas por diferentes fatores, não poderemos resgatar todas as pautas que foram elaboradas pelos movimentos sociais brasileiros ao longo da história, mas rever alguns dos principais temas que fizeram parte de uma agenda comum de interesses, acordos e percursos.

Com a contribuição de Maria da Glória Gohn, voltamos um pouco no tempo e retomamos alguns dos principais assuntos presentes nas pautas dos movimentos sociais brasileiros. No final dos anos de 1970 e parte dos anos 1980, os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição ao então regime militar, especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob a inspiração da Teologia da Libertação, ficaram famosos. O principal alvo desses movimentos era o regime militar, o que fez aflorar o espírito militante e aguerrido de muitos segmentos sociais e trabalhadores (GOHN, 2008: 1).

Por outro lado, ao final dos anos de 1980 e 1990, o cenário sociopolítico se transformou radicalmente, assim como os rumos políticos e econômicos do país. Em face das transformações, os movimentos sociais que ora faziam oposição ao regime militar, em outros momentos sofriam com o declínio das manifestações nas ruas, que, ao mesmo tempo, conferiam visibilidade aos movimentos populares nas cidades. A partir dos anos de 1990, foram surgindo novas formas de manifestação popular, institucionalizadas em fóruns de discussão, como os Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana e Fórum Nacional de Participação Popular.

Os fóruns constituíram instrumentos importantes para as articulações que foram estabelecidas, posteriormente, entre a sociedade civil organizada e poder público. Inúmeras iniciativas surgiram para fortalecer as parcerias estabelecidas entre essas duas estâncias, tal como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, Bolsa Escola, entre outros. A inserção dos segmentos populares nas esferas deliberativas possibilitou a introdução de demandas provenientes dos movimentos sociais, em geral, voltadas para as questões sociais de moradia, terra, educação e renda.

Ainda nos anos de 1990, essas questões deram origem a inúmeros conflitos sociais e políticos envolvendo, principalmente, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Assim como outros movimentos sociais que foram surgindo diante do acirramento nas lutas pela terra e cidadania, entre esses movimentos destacamos aqueles contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário. Além dos movimentos que envolviam questões étnicas e de gênero, que passaram a lutar por reconhecimentos, demarcação de terras e melhoria de renda.

Por fim, os movimentos que envolvem funcionários públicos, especialmente das áreas da educação e da saúde e ecologistas. Os primeiros cresceram em número e em organização durante os anos de 1990 e passaram a lutar em associações e sindicatos contra as reformas governamentais que progressivamente retiram direitos sociais, reestruturam as profissões e arrocham os salários em nome da necessidade dos ajustes fiscais. Os ecologistas proliferaram após a conferência ECO-92, dando origem a inúmeras ONGs – Organizações não governamentais.

As questões relacionadas à criação de uma estratégia de desenvolvimento rural passaram a fazer parte da agenda de discussões dos movimentos sociais durante os anos de 1980, marcando a transição entre os modelos de desenvolvimento rural convencionais e os novos modelos que foram se consolidando a partir das experiências locais e nacionais. Essas mudanças passaram a incorporar novos procedimentos, conhecimentos e metodologias que passavam a integrar, por meio de comunicação direta, os beneficiários das ações e estratégias de desenvolvimento. Esse modelo de desenvolvimento previa a reestruturação de políticas públicas voltadas para a agricultura, redesenhando o público prioritário dessas ações.

Como já foi dito anteriormente, durante os anos de 1990, podemos perceber um avanço na consolidação dos espaços democráticos que produziam a mobilização de camponeses, agricultores e trabalhadores rurais em torno de reivindicações, na luta por seus direitos e pelo reconhecimento da sua categoria social. Dentre as instituições que se destacaram na tarefa de representação dessa categoria foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), precursora na proposta de elaboração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Certamente, tal



processo efetivou o reconhecimento da categoria dos agricultores familiares, contribuindo para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais.

Nos anos 2000, diante de novos referenciais, o desenvolvimento rural assume um recorte territorial, passando a incorporar uma leitura de inter-relações, incluindo as diferentes características do sistema social. Essa nova perspectiva sugere a inclusão da dimensão sustentável em sua estratégia de desenvolvimento territorial, trata-se da criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). O desenvolvimento rural, a partir de 2003, diante de seu enfoque territorial, passa a ser pensado como uma política pública específica e ao mesmo tempo mais ampla em suas ações de apoio à agricultura familiar. A institucionalização dessa proposta passa a ser incorporada no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, diante da revitalização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), assume um importante papel na estruturação política, econômica e institucional dessa proposta de desenvolvimento territorial. Trata-se da implementação de uma abordagem de planejamento e gestão social de políticas públicas que toma como unidade de gestão o recorte territorial. Apesar de ser uma estratégia de desenvolvimento que possui antecedentes na França e na Espanha, toma uma nova roupagem na pauta dos movimentos sociais brasileiros.

Os territórios rurais definidos pelo MDA constituíram-se em um ambiente propício para a articulação e gestão de políticas públicas, uma vez que buscava conduzir a um debate entre setores e instituições. Criaram uma dinâmica política que valorizava a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada em articulação direta com as instituições do poder público. Como protagonistas da estratégia de desenvolvimento territorial, os movimentos sociais assumem os rumos e desafios que são postos na criação de uma nova perspectiva de desenvolvimento, passam a incorporar em suas pautas a história que foi e está sendo construída, também, pelas mãos dos próprios trabalhadores rurais.

Cidadania em perspectiva: as (re)ações de construção da gestão territorial

O tema da cidadania, inquestionavelmente, tem sido bastante requisitado nos debates políticos e econômicos. A contemporaneidade dessa temática está presente não apenas no campo político, mas, sobretudo, no campo intelectual. Atualmente é assunto tanto das classes mais abastadas quanto das menos abastadas e aparece como pauta de diversos movimentos sociais. No entanto, consideramos pertinente saber de que cidadania está se falando? Se esse tema tem sido comumente discutido entre um público tão diverso de pessoas, resta saber quais são as matrizes condutoras e resultantes dessa discussão?

Em geral, a noção de cidadania é associada ao direito de votar, mas é sabido que a cidadania não deve estar restrita apenas a essa atividade. Para todos os efeitos, ser cidadão significa ter direitos e deveres, em tese, é o que consta na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU). A proposta dessa carta é de que todos os homens são iguais perante a lei; a todos cabe o domínio sobre seu corpo e vida; o acesso a um salário condizente com a própria vida; o direito à educação, saúde, habitação e lazer; e, principalmente, o direito de poder expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos. Assim como possui direitos, ele também tem deveres, e acima de tudo está a de ser o próprio fomentador da existência dos direitos de todos os outros.

Para Maria de Lourdes Manzini Covre (1993), a prática da cidadania é uma tarefa difícil de ser efetivada, pois quem detém o poder cuida de encaminhar as coisas na direção que atenda aos seus interesses. Para a autora, o exercício da cidadania está relacionado ao possível enfrentamento político e a prática da reivindicação. Mas um pressuposto para isso é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos. Para a autora:

[...] penso que a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos de atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel dos homens no Universo (COVRE, 1993: 11).

Até o conceito de cidadania assumir a conotação que conhecemos hoje, houve um grande processo de desenvolvimento da sua aplicação. A origem



da noção de cidadania está ligada ao desenvolvimento das polis gregas, entre os séculos 8 e 7 a.C. Portanto, podemos concluir que foi justamente sobre o tipo de organização urbana que se assentaram as bases do conceito tradicional de cidadania e de uma considerável parte de seu significado atual. Com o passar do tempo, tornou-se referência os estudos que enfocam a política e as próprias condições de seu exercício, tanto nas sociedades antigas quanto nas modernas, bem como as mudanças nas estruturas socioeconômicas, incidiram, igualmente, na evolução do conceito e da prática da cidadania, moldando-os de acordo com as necessidades de cada época.

O conceito de cidadania tem percorrido ao longo da história caminhos de transformação e influência sobre as estruturas sociais, assim como tem transferido uma gama de desajustes oriundos do sistema de divisão social, política e econômica. De acordo com Filho e Neto (s/d: 4), “a necessidade de compreender o conceito atual de cidadania à luz dessas questões sociais veio-nos como herança do processo de formação das democracias modernas”. Segundo os autores, acontecimentos políticos como a Independência dos Estados Unidos e o processo revolucionário francês delinearam um novo tipo de Estado. Apesar dos ideais que mobilizavam esses acontecimentos terem uma origem propriamente burguesa, contribuíram para a inclusão de um maior número de indivíduos no *corpus* político das sociedades.

Até então os anseios e demandas das populações pobres não estavam presentes nas pautas de discussões e decisões, o que explica o fato de grande parte dos estudos sobre cidadania enfocarem as desigualdades sociais e econômicas. A presença de um caráter reivindicatório nas discussões em torno da temática da cidadania se deve ao fato de a cidadania não aprofundar a questão da injustiça social. Nesse momento da história, a cidadania passa a assumir um caráter mais amplo, incorporando inúmeros aspectos e direitos, a cidadania representa o relacionamento entre uma sociedade política e seus membros em luta pelos direitos humanos.

Para melhor compreender a aplicação do conceito de cidadania à realidade brasileira, utilizaremos as contribuições de Bryan S. Turner (1990), que busca entender a cidadania a partir de dois eixos: o primeiro indica a direção do movimento que produz cidadania, de baixo para cima ou de cima para baixo, e o outro eixo proposto por Turner tem a ver com a dicotomia entre o público e o privado. A relação entre esses eixos dá origem a quatro



tipos de cidadania. (Figura 1)

Outra relação que interessa analisar e correlacionar com a anterior é a estabelecida por Gabriel Almond e Sidney Verba, que distinguem três tipos de cultura política: a paroquial ou localista, a súdita e a participativa. Um quarto tipo, a cultura cívica, seria a combinação dos três anteriores. De acordo com os autores, a cultura paroquial é aquela que apresenta completa alienação em relação ao sistema político, havendo uma redução das pessoas ao mundo privado da família ou da tribo. Em consonância com a cultura paroquial, a cultura súdita, como o próprio nome já diz, é aquela em que existe um sistema político diferenciado com o qual as pessoas se relacionam, mas esse relacionamento limita-se a uma percepção dos produtos de decisões político-administrativas.

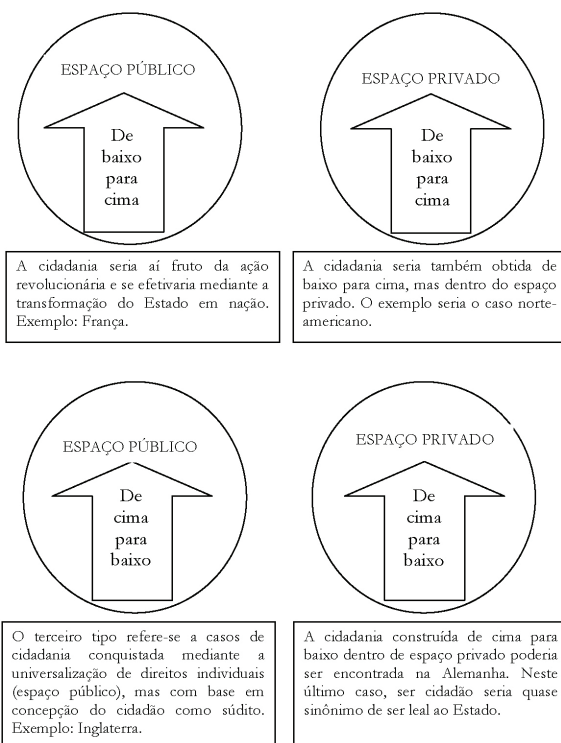


Figura 1 - Movimentos de produção de cidadania.

Fonte: Turner, 1990.

Em contrapartida, a cultura participativa acrescentaria uma percepção do processo decisório em si e uma visão do indivíduo como membro ativo do sistema, ao relacionarmos as duas perspectivas analíticas apresentadas podemos perceber que podem ser complementares no sentido de caracterizar os diferentes tipos de cidadania. Utilizando o caso brasileiro como exemplo, podemos perceber que os diferentes tipos de cidadania apresentados por Bryan S. Turner estão presentes na cultura política brasileira; entretanto, cabe destacar que, para o autor, essa cidadania é predominantemente de cima para baixo e a com uma cultura política que se move entre o paroquialismo e o caráter súdito (ínativo). O fato é que a construção da cidadania no Brasil foi orientada pelo Estado (de cima para baixo), apesar da população não assumir, completamente um comportamento passivo. Para José Murilo de Carvalho, o caso brasileiro configura o que autor define como *estadania*, uma contraposição à noção de cidadania no sentido clássico apresentando. A estadania está relacionada com a relação clientelista que se estabelece com o Estado brasileiro. Para Carvalho:

Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos. A isso chamo de estadania (CARVALHO, 2001: 2).

Sem dúvida, as contribuições de José Murilo Carvalho se aproximam consideravelmente das situações brasileiras, em particular as situações presentes no processo de gestão do programa Territórios da Cidadania, cuja principal meta é, justamente, o desenvolvimento da cidadania. Enxergar a cidadania pelas lentes do referido autor é fundamental para que possamos compreender as nuances que assumem algumas categorias nos contextos políticos e de gestão. Em primeiro lugar, o autor chama a atenção para um exame aprofundado das consequências que algumas posturas políticas transferem para a cultura política brasileira:

– Excessiva valorização do Poder Executivo;

- A ação política orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação;
- Visão corporativista dos interesses coletivos;
- Distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores;
- Lentidão e baixa eficácia do sistema representativo;
- Soluções rápidas por meio de lideranças carismáticas e messiânicas;
- Interferência dos partidos políticos como mecanismos de representação.

Todos esses aspectos contribuem para a configuração de uma estadia no lugar do exercício das práticas de cidadania. A final de contas, todo processo de formação de agentes políticos e gestores depende do funcionamento de um sistema representativo com longo período de maturação e ajustes permanentes. O principal problema brasileiro é que quando olhamos nossas estatísticas podemos perceber duas realidades distintas, se pelo lado econômico o Brasil aparece do lado das grandes potências mundiais, do ponto de vista social, possui os piores resultados de desenvolvimento humano. As estatísticas brasileiras revelam problemas vindos dos porões de nossa história. Fica, então, patente o fato de que a democracia, como tem sido praticada, continua lenta para a produção de frutos sociais. Resta saber então como as estratégias políticas de desenvolvimento que fazem uso de uma representação paritária poderão garantir a necessária eficácia na redução da desigualdade social e política?

Tomando partido: as interferências dos partidos políticos nos movimentos sociais

Quando buscamos nos deter na análise das relações estabelecidas entre os movimentos sociais e o Estado, em outras palavras, entre a *política institucionalizada* e *política não institucionalizada* percebemos que a complexidade dessa relação não pode se restringir às conclusões de uma mera interferência político-partidária. Analisar essa relação requer o reconhecimento das inúmeras mudanças que formam, sendo modeladas, ao longo da história, certamente os movimentos sociais atuaram nessas duas dimensões – institucionais e não institucionais – mas o que importa destacar é que essa relação foi orientada pelas possibilidades que foram criadas durante o processo de consolidação de



práticas políticas deliberativas e democráticas, o que estamos entendendo por construção da cidadania.

No entanto, uma questão não pode deixar de ser mencionada: o que ocorre quando os movimentos sociais tomam partido? Ou melhor, quando assumem posições antagônicas em um processo de institucionalização política? Essas questões são fundamentais para que possamos refletir sobre as interferências provocadas pelos partidos políticos nos movimentos sociais. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer a importância que tem sido dada à participação política dos movimentos sociais nos diferentes processos políticos de gestão e deliberação, esse é um fator que contribui, significativamente, para a construção da cidadania e da democracia. Ao longo da história, poucos sistemas políticos buscaram garantir a participação das organizações da sociedade civil de forma tão ampla e regulamentada.

De acordo com Marcelo Kunrath Silva e Gerson de Lima Oliveira, o processo evolutivo da relação entre a sociedade civil organizada e o Estado produziu um compartilhamento onde o Estado, como conjunto de instituições, permite a associação com membros ativistas de movimentos sociais para que possam fomentar a colaboração e participação das organizações de movimentos sociais, esse compartilhamento é entendido como uma intersecção entre Estado-Movimento. Para o autor, trata-se de um processo que, mesmo não sendo linear, caracteriza-se por um nível crescente de inclusão institucional das organizações da sociedade civil (incluindo as organizações de movimentos sociais) na esfera pública governamental.

O fato é que essa relação se torna um tanto quanto contraditória e ambígua, tendo em vista a possibilidade de instrumentalização dos movimentos sociais pelos partidos políticos, desvirtuando seus princípios, autonomia e capacidade combativa. Apesar de se reconhecer a importância que os partidos políticos possuem para que a prática da reivindicação e efetivação de proposta seja possível, em alguns momentos são tidos como verdadeiros *incômodos hóspedes* e em posições antagônicas as dos movimentos sociais. Portanto, a relação entre movimentos sociais e partidos políticos deve ser vista como um *continuum* de possibilidades. Adaptando a tipologia desenvolvida por Hanagan (1998), podem-se definir três padrões principais da relação entre movimentos sociais e partidos políticos (Quadro 1).

INDEPENDÊNCIA	COOPERAÇÃO	INTERPENETRAÇÃO
<p>Ocorre quando há uma separação significativa entre política institucional e política não institucional, causada, em geral, pela exclusão política característica de contextos autoritários, fazendo com que grupos contestadores tenham que desenvolver mecanismos extrainstitucionais de expressão política e, no limite, estabelecer uma relação de competição com os partidos instituídos pela criação de novas organizações políticas (e, mesmo, partidárias).</p>	<p>Ocorre quando partido e movimento, mantendo suas fronteiras, estabelecem formas cooperativas de relação, seja em termos de apoio de organizações do movimento a certo partido em momentos de disputa eleitoral, seja em termos da defesa pelo partido de reivindicações e propostas de determinadas organizações de movimento.</p>	<p>Ocorre quando as fronteiras entre partido e movimento apresentam uma relativa diluição (cujo grau pode ser bastante variável), com o compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas.</p>

Quadro 1 - três padrões principais da relação entre movimentos sociais e partidos políticos.
Fonte: SILVA & OLIVEIRA, 2011.

Dentro desse campo de possibilidades estão as diferentes posições assumidas pelos membros dos movimentos sociais, produzindo o que Mische define como interpenetração. Trata-se, na verdade, dos casos de “militância múltipla”, que caracterizaria a atuação de parcela significativa de ativistas políticos em diversas organizações sociais e, também, em partidos políticos. Esses militantes criam conexões e sobreposições entre essas esferas de ação, levando, em alguns casos, a uma relativa diluição de suas fronteiras.

A interpenetração partido-movimento permite compreender as dimensões assumidas pela incorporação institucional entre organizações e movimentos sociais, uma vez que ela se caracteriza não apenas pela abertura ou pela maior permeabilidade das instituições às demandas e propostas de



organizações de movimentos sociais, mas também pela recorrência de um mecanismo central na conformação daquela permeabilidade no Brasil: o trânsito institucional.

O trânsito institucional se caracteriza pelo deslocamento contínuo de militantes social-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento. Assim, vitórias e derrotas eleitorais tendem a produzir um trânsito significativo de militantes da sociedade civil para o governo e vice-versa, gerando mudanças rápidas e intensas nas oportunidades de acesso institucional (tanto em termos de grau quanto em termos de forma).

Interiorização de uma ideia: territorialização ou desterritorialização?

A construção de uma perspectiva política e administrativa baseada no uso potencial da noção de território perpassa pela utilização de aspectos que estão fundamentados na abrangente definição de identidade. Falar de identidade requer alguns cuidados fundamentais, sobretudo quando pretendemos estabelecer limites no processo de definição de algo tão diversificado e ambíguo. A partir desse cenário de produção e reprodução do conhecimento, buscaremos apresentar algumas reflexões acerca da realidade encontrada em cada um dos municípios que compõem o território do baixo Amazonas, trata-se de elaborar uma perspectiva inicial de compreensão da realidade encontrada a partir da identificação de aspectos característicos do território, fundamentais para a noção de identidade territorial aqui desenvolvida.

Buscaremos entender a noção de território com base nas contribuições de Rogério Haesbaert. O autor afirma que o espaço não forma, necessariamente, a identidade; em outras palavras, não basta uma delimitação geográfica para a formação da identidade de um determinado grupo. A identidade é formada a partir de forças políticas e simbólicas que se produzem e reproduzem em uma determinada territorialidade. Só podemos perceber a ideia de identidade a partir da concepção de espaço produzido, de territorialização como um processo de reprodução social.

Por essa razão, alguns teóricos contemporâneos afirmam a existência de um processo de desterritorialização, dito de outro modo, o fim dos territórios



com a crescente globalização do mundo. Para Haesbaert, mais que perda dos territórios, o que podemos perceber e discutir é a formação de processo de (re)territorialização, onde são construídos territórios múltiplos e complexos. Estamos diante de multiterritorialidades.

Os territórios surgem com duplas conotações – material e simbólica – tanto quanto espaços de apropriação como espaços de dominação. Um espaço se faz território por processos de apropriação e dominação. Por essa razão, os territórios devem ser entendidos como múltiplo em suas manifestações, relações e organizações. Mas o território não está vinculado apenas à sua esfera político-administrativa, envolve relações simbólicas, culturais e econômicas, envolve o modo como as pessoas fazem uso do seu espaço e dão significado ao lugar (HAESBAERT, 2004). De acordo com Haesbaert, são objetivos da territorialização.

Nesse caso, estamos falando de territorializações efetivamente múltiplas, pois envolvem multiterritorialidades construídas pelos grupos locais em conexão com outros territórios e grupos, de forma multifuncional e multi-identitária. Levando em consideração a definição de território adotada por Haesbaert, podemos entender o território como um espaço caracterizado por multiterritorialidades, múltiplas dimensões e múltiplas funções. Devemos compreender o território dentro uma perspectiva político-cultural, destacando não apenas aspectos políticos, mas aspectos simbólicos e culturais.

Trata-se de evidenciar elementos socioculturais, relacionados às questões regionais que historicamente foram construídas e associadas às identidades territoriais. Como é o caso do processo de territorialização buscar redefinir o papel que a agricultura familiar teria nesse processo de identificação.

Entendendo o território do baixo Amazonas a partir dessa perspectiva múltipla e complexa, buscaremos destacar alguns aspectos importantes para a caracterização desse território, tomando como referência a noção de identidade territorial trabalhada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Para a SDT, a construção dos territórios da identidade constitui o eixo estratégico do programa governamental; nesse momento, cabe à construção de estruturas territoriais e a sua delimitação pelos atores sociais envolvidos.

Não podemos esquecer de que os critérios para a definição e delimitação dos territórios foram formados por duas fases: regionalização e universo de atuação. A fase da regionalização envolve a construção de espaços de ação



da SDT, tomando como referência a microrregionalização do Brasil. A fase da definição do universo de atuação envolve hierarquização, seleção de microrregiões, territorialização, regionalização, tipologias, indicadores e programas. O processo de reconhecimento das identidades territoriais é gradativo, pois envolve outros aspectos como delimitação e regionalização.

Com relação à definição dos limites do território, foram destacados alguns aspectos considerados importantes para a definição do que seria o território do baixo Amazonas. Apesar de a definição envolver aspectos genéricos de classificação, cabe ressaltar o destaque dado a agricultura familiar como um aspecto fundamental para definição do território. A agricultura familiar constitui o aspecto definidor do território, seguido das comunidades tradicionais e dos recursos naturais. O resultado indica a forte presença dos segmentos da sociedade civil no processo de definição do território do baixo Amazonas. Seguindo a mesma perspectiva analítica, destacamos as características marcantes do território, nesse caso, a agricultura familiar e os recursos naturais.

A indicação da agricultura familiar como aspecto definidor da identidade territorial marca a forte presença desse grupo social na região, sendo responsável pelo processo de territorialização do Estado. Contudo, o reconhecimento da agricultura familiar como elemento central para o processo de desenvolvimento regional ainda parece preso aos discursos políticos locais.

A definição de características marcantes está relacionada aos aspectos considerados importantes na visão de futuro para o território. Tal como foi indicado nos gráficos anteriores, os aspectos considerados mais importantes para o futuro são: recursos naturais, agricultura familiar e atividades econômicas.

Entre a visão de futuro e a as metas e objetivos do território, podemos perceber resultados diferenciados, pois enquanto na visão de futuro o aspecto mais importante foram os recursos naturais, para as metas e objetivos o aspecto considerado mais importante foi a agricultura familiar. É importante destacar que o aspecto movimentos sociais e políticos foi indicado várias vezes como presente nos objetivos e metas do território. A Figura 20 indica os aspectos considerados importantes nas metas e objetivos propostos para o desenvolvimento do território do baixo Amazonas.

Em síntese, a agricultura familiar desempenha importante papel na

formação do que estamos definindo como identidade territorial. Na percepção dos entrevistados, o território do baixo Amazonas, como a maioria dos territórios da Amazônia, são definidos em função das atividades econômicas e de desenvolvimento produzidas nas áreas rurais. Contudo, não podemos esquecer que o processo histórico de distribuição física contou como fator fundamental para a constituição dessa identidade antes mesmo de uma divisão político-administrativa. A rede fluvial, na opinião dos entrevistados, assume grande importância nesse contexto, considerando que envolve naturalmente os grupos sociais que vivem no território.

Indicar a agricultura familiar como o aspecto definidor dessa identidade significa identificar um aspecto que engloba atividades importantes como o extrativismo animal e vegetal e a agricultura. Além disso, a agricultura constitui a principal fonte de sustento para as famílias locais, pois dá conta da diversidade de ambientes e modos de vida da região amazônica. A região é marcada pela sazonalidade e diversidade de paisagens, o que obriga o morador local a desenvolver diferentes modos de sustento para garantir sua sobrevivência.

A agricultura familiar, como já foi dito anteriormente, aponta a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores. O aspecto da economia indica o efeito dos processos produtivos, polos de desenvolvimento, geração de emprego e da estrutura econômica local. O fator ambiental demonstra o peso que tem os atributos relativos aos recursos naturais, áreas de proteção, patrimônio natural e problemas ambientais nos aspectos do desenvolvimento territorial.

Por fim, a construção das identidades parte de uma matéria-prima fornecida por diferentes relações e processos, esse material é processado por indivíduos e grupos sociais que se reorganizam em função das tendências sociais/políticas e projetos culturais. Nesse momento, o que nos interessa são as identidades coletivas na perspectiva territorial, construídas a partir do significado (objetivo/subjetivo) e o sentimento de pertencimento que cada grupo social expressa numa determinada porção do espaço geográfico (território) produzindo a chamada identidade territorial.

Certamente, estamos diante de um processo de (re)territorialização que gira em torno de uma estratégia política de desenvolvimento territorial. Afinal,



a territorialização pode ser motivada por diferentes fatores (sociais, culturais, políticos, econômicos). Se a estratégia está relacionada à dimensão política e econômica, não podemos desconsiderar as interferências geradas em um processo histórico de ocupação, onde os fatores se relacionam e estabelecem trocas. Trata-se de uma identidade marcada por multiterritorialidades.

Esse processo de territorialização promovido pelo programa Territórios da Cidadania está dando seus primeiros passos, seu alcance permanece restrito às sedes municipais. Poucos resultados podem ser contabilizados, do ponto de vista político e econômicos, nas áreas rurais dos municípios que compõem o território. Não podemos, nesse momento, afirmar um processo de territorialização conduzido pelo programa, tampouco uma identidade territorial que incorpore a estratégia de desenvolvimento territorial rural. Sabemos que esse processo de construção da identidade territorial é contínuo e gradativo, requer o envolvimento direto e ininterrupto das entidades locais.

João Pacheco de Oliveira define a noção de territorialização como um processo de reorganização social que implica a criação de uma nova unidade sociocultural; a constituição de mecanismos políticos especializados, redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; reelaboração da cultura (OLIVEIRA, 1997: 56). O colegiado territorial atua como unidade político-administrativa de capacidade organizativa e representativa, dentro de um processo de territorialização e consolidação de esferas públicas baseadas em uma democracia deliberativa. Essas esferas públicas de discussão e deliberação são formadas dentro de um princípio paritário de gestão política, que prevê o ordenamento de ações sociais e políticas partilhadas por segmentos da sociedade civil e do poder público.

Essa política de desenvolvimento territorial prevê condições de reflexão da noção de desenvolvimento rural, como dimensão territorial e como dimensão político-social. Permite a reconstrução de uma rede de instituições e atores sociais. Essa rede está caracterizada aqui por um fluxo de comunicação e informação que entendemos como esfera pública. Tais esferas públicas de discussão e deliberação atuam no âmbito de uma política de territorialização e desenvolvimento rural, onde coabitam atores sociais e políticos. De um lado, fornecem subsídios para a formação de fluxos de comunicação e, do outro, utilizam a esfera pública para influenciar sistemas políticos baseados na razão instrumental.



Até que ponto os mecanismos político-administrativos de participação social constituem estratégias de controle e inibição dos processos comunicativos autônomos e democráticos? Esse processo investigativo exige a compreensão da política de desenvolvimento territorial utilizada pelo governo federal, além do mapeamento das esferas públicas de participação política dos movimentos sociais que assumem grande importância no processo de construção social da cidadania.

Considerações finais

O conceito de governança tem recebido atenção, e seu uso se generalizado, desde a década de 1990. A necessidade da governança como um conceito distinto de governo surge pelo fato de o governo se configurar não mais como um processo, mas antes como uma organização separada do corpo da sociedade. Em outras palavras, a governança constitui os mecanismos, processos e instituições pelos quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seus conflitos (PNUD, 2002). Desse modo, consideramos conveniente fazer uma clara distinção entre a noção de governança e a noção de governabilidade. A governança é a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um país e a governabilidade são as condições sistêmicas e instrumentais de exercício do poder em um sistema político.

Podem existir diferentes tipos de se fazer uma governança, mas o fortalecimento da boa governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. A ideia de boa governança se baseia na promoção do pluralismo político, da eficiência e da transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos. Sendo expressa por ações e iniciativas de descentralização, participação, equidade, responsabilização, gestão compartilhada e gestão social.

Portanto, há quatro justificativas distintas para que a descentralização da governança esteja disponível: em primeiro lugar, produzir maior eficiência por causa da concorrência entre as unidades subnacionais, trazendo os processos de tomada de decisão mais próximos daqueles afetados e promovendo assim maior participação e responsabilização no processo de tomada de decisões,



bem como no aproveitamento dos conhecimentos locais sobre os potenciais recursos naturais.

Quando se trata de incorporar essas ações e suas implicações nos processos de gestão social do programa Territórios da Cidadania, podemos perceber que os níveis da gestão compartilhada revelam que há um *continuum* de compartilhamento do poder de autoridade e responsabilidade entre governo e sociedade civil, variando de um mínimo de troca de informações até o controle pela sociedade civil pela delegação de autoridade de gestão. (Figura 2). O grau de cogestão aumenta ao longo dessa série, desde o nível informativo até o controle total pelo conselho (autogestão).

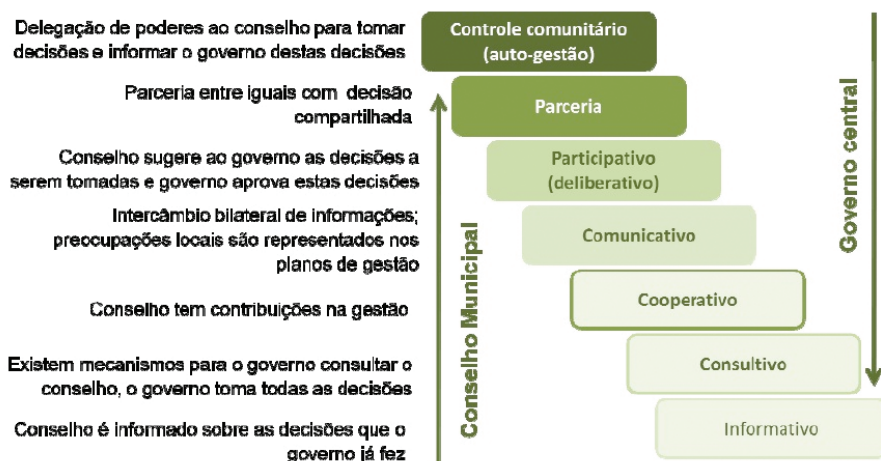


Figura 2 - Co-management: bridging the two solitudes.

Fonte: Adaptado de Berkes, F. 1994.

A regra de seleção e financiamento de programas e projetos favorece aqueles que reproduzem, mesmo que só nas aparências, os princípios nele contidos. Sendo assim, elites locais, organizações não governamentais, associações e grupos de interesses com finalidades reais distintas de sua posição retórica podem se beneficiar de apoios reais para a implementação de projetos e políticas socioambientais, o que implica riscos de desvirtuamentos ou baixa efetividade. É necessário repensar a prática dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada, uma vez que a mera existência dessas instituições não conseguirá superar a distinção entre uma

minoridade de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva.

Os CMDRs e os Colegiados Territoriais querem exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A maioria dos conselhos apresenta: (1) Baixa capacidade técnica e de formação; (2) RED de um (3) Baixo nível de participação e de envolvimento dos atores sociais.

Com relação à setorização e a segmentação, apesar de sua denominação explicitamente territorial, a política é, na verdade, setorial. Forças vivas do território em que se organizam e não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos. As relações com o mundo empresarial são totalmente inexistentes.

A atuação apoia-se nas demandas da agricultura familiar, e não leva em conta a diversificação do tecido econômico dos territórios ou mesmo do papel que novos empreendimentos econômicos devem desempenhar para a inserção desses agricultores. A delimitação dos territórios não provém da iniciativa local e sim, do governo, o que traz um sério problema de governança: o conjunto de municípios não se juntou em função de um projeto local, de uma ambição ou de uma vocação em torno de certa marca de qualidade ou de traços culturalmente distintivos do território.

Para uma governança suficientemente boa, as estratégias de governança devem surgir a partir de contextos particulares. É fundamental definir em cada contexto quais características são realmente necessárias, quais são apenas ideais, e quais são inviáveis. Esse esforço de definição implica em reconhecimento: das realidades locais, de sua cultura, de seu meio biofísico, de suas relações de poder, de suas arenas políticas e de suas estruturas previamente existentes. Para uma mudança social radical torna-se necessário: (1) aprofundamento da democracia e das liberdades; (2) garantia dos direitos essenciais; (3) garantia dos direitos de propriedade; (4) fortalecer a presença do Estado; (5) criatividade e inovação social; (6) estratégias amplas e multissetoriais de desenvolvimento; (7) reconhecimento das “novas ruralidades”.

Contudo, não podemos deixar de mencionar que a inclusão dos agricultores familiares nas políticas de desenvolvimento territorial é resultado de lutas históricas dos movimentos sociais. As políticas neoliberais e o proativismo governamental não podem anular/substituir o protagonismo dos atores sociais locais, tampouco desconsiderar a ampliação do “foco” das



políticas de desenvolvimento da agricultura familiar e suas interfaces com os demais setores da vida social e econômica que determinam a dinâmica dos territórios.

Notas

¹ Território rural do baixo Amazonas é constituído por sete municípios: Barreirinha, Parintins, Boa Vista do Ramos, Maués, São Sebastião do Uatumã, Uruará e Nhamundá. Ocupa uma área de 107.029,60 km², o que representa 6,8% da área total do Estado do Amazonas. Está localizado na parte leste do Estado, limitando-se com o Estado do Pará, ao norte com o Estado de Roraima, ao sul com o município de Apuí e a oeste com Presidente Figueiredo, Itapiranga, Silves, Urucurituba, Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Borba. De acordo com a contagem da população em 2007, há aproximadamente 230.847 habitantes no território, sendo que Parintins é o município que apresenta maior densidade populacional (44,2%). A maior parte da população territorial está localizada na área urbana (133.155 habitantes), para 97.692 na área rural. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do território é de 0,682, apresentando, portanto, um nível médio de desenvolvimento.

Referências

- COVRE, M. L. M. *O que é cidadania*. 3.^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2.^a ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e identidade*. Niterói: Eduff, 1997.
- _____. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre, 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat: balanço de gestão 2003-2010*.
- _____. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9.^a ed. São Paulo: Loyola, 2011.
- TURNER, Bryan S. Outline of the theory of citizenship. *Sociology*, vol. 24, n.º 2, 1990.
- SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n.º 28, set./dez. 2011, p. 86-124.