



Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Atores estatais e não estatais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais¹

Carla Michele Rech²

Resumo

O Brasil experimentou, especialmente na primeira década deste século, um conjunto de processos sociais participativos, envolvendo atores estatais e não estatais na elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito do governo federal. O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre uma destas experiências, iniciada em 2003, em torno da efetivação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). O que torna esse processo relevante para pensar a execução de políticas públicas, as relações de poder e os atores sociais envolvidos é a forma de funcionamento do órgão de governo responsável pelo programa, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A presente reflexão faz parte de uma pesquisa em andamento e tem por objetivo apresentar o arranjo institucional formado para a implantação do programa em referência e de alguns elementos teóricos que nos permitem analisar sociologicamente esse processo e outros semelhantes, seja em esfera federal, estadual ou municipal.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, territórios rurais, políticas públicas.

Abstract

¹ Artigo submetido ao GT 4: Políticas públicas, relações de poder e atores sociais do Seminário CPDA 40 anos – Rio de Janeiro, 30 de novembro e 1 e 2 de dezembro de 2016.

² Doutoranda em Sociologia do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas. Bolsista CNPQ. Integrante do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE/UFRGS). Desenvolve pesquisas sobre participação social, relações entre Estado e movimentos sociais, mediação social e políticas públicas. E-mail: carlatsul@yahoo.com.br.

Revista IDeAS, v. 10, n. 1-2, p. 117-137, 2016 [publicado em junho de 2018].

Brazil has experienced, especially in the first decade of this century, a set of participatory social processes, involving state and non-state actors in the elaboration and implementation of public policies within the federal government. The present work aims to reflect on one of these experiences, started in 2003, around the implementation of the Rural Territories Sustainable Development Program (PDSTR, in Portuguese). What makes this process relevant for thinking about the execution of public policies, the power relations and the social actors involved is the way the government agency responsible for the program works, the Secretariat of Territorial Development (SDT, in Portuguese). This reflection is part of an ongoing research and aims to present the institutional arrangement formed for the implementation of the program in question and some theoretical elements that allow us to analyze this process sociologically and others similar, whether at federal, state or municipal level.

Keywords: territorial development, rural territories, public policies.

1. Introdução

O Brasil experimentou, especialmente na primeira década deste século, um conjunto de processos sociais participativos, envolvendo atores estatais e não estatais na elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito do governo federal. O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre uma dessas experiências, iniciada em 2003, em torno da efetivação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). O que torna esse processo relevante para pensar a execução de políticas públicas, as relações de poder e os atores sociais envolvidos é a forma de funcionamento do órgão de governo responsável pelo programa, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Seu arranjo envolveu uma burocracia composta por nomeações discricionárias e contratação de consultores e, para a implantação do PTDRS, a contratação de um número expressivo de organizações não estatais. A presente reflexão faz parte da pesquisa em andamento em torno da tese de doutoramento e tem por objetivo apresentar o arranjo institucional formado para a elaboração e execução do programa em referência e de alguns elementos teóricos que nos

permitem analisar sociologicamente esse processo e outros semelhantes, seja em esfera federal, estadual ou municipal.

Partimos de uma constatação empírica de que existe no Estado brasileiro uma permeabilidade que tem permitido, em diferentes momentos históricos, uma dinâmica de relações entre atores não estatais e o Estado, em parte conformada pelo fluxo ou trânsito de indivíduos entre estes espaços sociais. Em recente revisão de literatura, Abers e Von Bulow (2011) destacam que foi possível detectar pelo menos dois padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado. Entre os exemplos dessa intersecção no Brasil, as autoras destacam os seguintes: o primeiro secretário Nacional de Meio Ambiente Paulo Nogueira Neto, que tomou posse em 1973, tinha sido previamente um ativista de uma organização conservacionista; vários órgãos ambientais, como o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, foram ocupados por ambientalistas da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza; no governo Lula, os dois ministros do Meio Ambiente (Marina Silva e Carlos Minc) tinham uma trajetória anterior de ativistas; membros do Movimento Sanitarista, mesmo durante a ditadura militar, tinham posições no governo e, por outro lado, muitas vezes alguns burocratas são ativistas em organizações da sociedade civil.

Estudos realizados por Abers, Serafim, Tatagiba (2014, p. 326), durante o governo Lula, destacam que “o mote da ‘participação da sociedade’ abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos

movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes”. O argumento central das autoras é que houve “a abertura no contexto do governo Lula para um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado” (2014, p. 327). Apesar de sua pesquisa focar nas dinâmicas internas e no impacto político da participação institucionalizada em governos, as autoras levam em consideração em suas análises a presença de atores com experiências em movimentos sociais em cargos governamentais, e concluem que um dos fatores que influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade, durante o governo Lula, foi a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 346).

Com base na análise documental e revisão bibliográfica, os dados obtidos sobre o arranjo institucional construído para a implementação do PDSTR, apresentado na primeira sessão deste trabalho, nos conduz à hipótese de que pode ter ocorrido neste processo o que a literatura denomina de ativismo institucional, conceito apresentado na segunda sessão. Na terceira e última parte, apresentamos breves considerações sobre o envolvimento expressivo de atores não estatais na execução do PTDRS, reforçando a pertinência do conceito de ativismo institucional para pensar processos sociais como os ora evidenciados.

2. Conformando um arranjo institucional socioestatal: a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

Criada em 2003, dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) tinha como principal ação o Programa de Desenvolvimento Sustentável

Revista IDeAS, v. 10, n. 1-2, p. 117-137, 2016 [publicado em junho de 2018].

dos Territórios Rurais (PDSTR), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, Proinf e Pronat. Este programa, que estava no cerne da SDT/MDA, passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005 (DELGADO e LEITE, 2011), quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 5, de 18/7/2005. Segundo documentos institucionais (BRASIL, 2005), para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR foi estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade); a institucionalidade territorial, denominada colegiados territoriais (participação e representatividade); e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento territorial proposta pela SDT (ECHEVERRI, 2010, p. 99-100) foi a criação, por meio dos colegiados territoriais, de um espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo.

O que torna esse processo relevante para pensar a implementação de políticas públicas, as relações de poder e os atores sociais envolvidos é a forma de funcionamento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), operada internamente, em grande medida, por uma burocracia composta por nomeações discricionárias e contratação de consultores, e para a implementação do PTDRS, a contratação de um número expressivo de organizações não estatais.

Um aspecto que se destacou na organização interna da SDT/MDA foi a composição da equipe, por meio do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão³ e das Funções Gratificadas do

3Os denominados “cargos de confiança” passaram a ser nominados como cargos de DAS.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Neste Decreto, foram definidos para a SDT/MDA 24 cargos⁴, sendo a maioria cargos de coordenação.

Segundo destaca Cayres (2015, p.43), “o provimento de postos de trabalho no âmbito do Poder Executivo Federal ocorre basicamente via concurso para servidor público federal efetivo ou por meio de nomeação em cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS, que é destinado a funções de direção, chefia ou assessoramento”. A autora assinala, ainda, o fato de que esses cargos são considerados cargos e funções de confiança e de gratificação, e que podem ser ocupados por servidores efetivos requisitados (ou não) de outros órgãos ou pessoas sem vínculo com o serviço público e que, em função disso, representam a possibilidade de ocupação de um cargo na Administração Pública sem que seu provimento ocorra por concurso, visto que a nomeação é livre e feita pelo Presidente e pelos ministros de Estado. Segundo a classificação exposta por Lopez, (2015, p. 11),

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de

4 Secretaria de Desenvolvimento Territorial: 1 Secretário, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente Técnico. Coordenação: 1 Coordenador, 1 Assistente. Gabinete: 1 Chefe. Coordenação: 1 Coordenador. Serviço: 2 Chefe, 2 FG1. Coordenação-Geral de Apoio a Órgãos Colegiados: 1 Coordenador-Geral, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente 2 Assistente Técnico. Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial 1 Diretor, 1 Assistente Técnico. Coordenação-Geral de Apoio à Infraestrutura e Serviços: 1 Coordenador-Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação-Geral de Desenvolvimento Humano: 1 Coordenador-Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação-Geral de Apoio a Organizações Associativas: 1 Coordenador-Geral. Coordenação-Geral de Apoio a Negócios e Comércio Territorial: 1 Coordenador-Geral.

influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de terem sido contratados para operacionalização das ações propostas pela SDT um conjunto de consultores, por três diferentes maneiras: via acordo de cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio de editais públicos; via rede nacional de colaboradores; e/ou via contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos. Esta forma de operação é destacada no documento institucional da Secretaria:

Como forma de suporte às suas ações, a SDT/MDA mantém acordo de cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que disponibiliza uma série de serviços técnicos especializados segundo objetivos convergentes aos da secretaria. Através desses serviços é operada uma rede de consultores nacionais e territoriais que atuam em diversas áreas segundo termos de referência específicos. (...) Além dessa rede, a SDT/MDA organizou uma rede nacional de colaboradores que, eventualmente, presta serviços técnicos diversos, principalmente aos territórios, segundo as programações de atividades vigentes. Essa rede vem sendo expandida e diversificada para maior e melhor cobertura dos serviços técnicos requeridos. (BRASIL, 2005, p. 26)

Guanziroli (2010), em estudo de impacto realizado sobre as ações da Secretaria, destaca que a atuação da SDT/MDA se deu em grande medida pela contratação de consultores que foram os responsáveis pela implementação das ações em todos os estados da Federação. Echeverri (2010, p. 96) reforça essa constatação, apontando que “para dar andamento à estratégia territorial constitui-se uma estrutura operativa na SDT baseada em uma rede de articuladores composta por técnicos que desempenharam funções direcionadas a promoção, informação, acompanhamento, assessoramento e apoio (...)”. Ou seja, a atuação

desses agentes contratados destinava-se diretamente à ação nas organizações de movimentos sociais existentes em diferentes regiões do país, tendo em vista que um dos três eixos estratégicos do principal programa proposto pela SDT pautava-se na organização e fortalecimento dos atores sociais (BRASIL, 2005, p. 7). Isso porque cada estado contava com ao menos um “consultor territorial/estadual”, encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas. Por sua vez, cada grupo de estados contava ainda com um “consultor regional”. Esses consultores facilitavam a interlocução com/entre os estados, mobilizavam recursos e orientavam atividades dos “consultores estaduais”, produzindo ainda informações importantes para o monitoramento do Programa. Finalmente, nos territórios rurais havia também uma entidade que executava ações descentralizadas por meio de “articuladores territoriais” por ela contratados, geralmente um profissional originário do próprio território (BRASIL, 2005, p.27).

Segundo relatório de gestão da Secretaria (BRASIL, 2010, p. 39), em fevereiro de 2008 foi firmado novo convênio entre a SDT/MDA e o IICA⁵, via Agência Brasileira de Cooperação, com 48 meses de vigência no valor total de R\$ 42.115.577,00. Em 2010, o convênio encontrava-se em execução normal e atingindo seus objetivos. Com estes recursos, a SDT/MDA contava em 2009 com 82 (oitenta e dois) consultores nacionais contratados, que atuavam prestando consultoria técnica à Secretaria, bem como aos colegiados dos territórios rurais trabalhados. Em 2011, a SDT/MDA apresentou uma análise crítica em seu relatório

5 Cabe aprofundar a pesquisa para verificar quantos convênios foram firmados com o IICA desde 2003, visto que desde o início de sua ação a SDT contava com consultores, o que denota a existência de convênios anteriores.

de gestão do referido ano, informando que: “Em 2011, a SDT elaborou um levantamento preliminar sobre a necessidade de pessoal, e os dados apontaram para uma carência de 10 cargos comissionados (DAS) e de 163 servidores para as mais diversas funções, tanto em nível nacional quanto estadual.” (BRASIL, 2012, p. 43). Esta falta de pessoal efetivo é que pode, em certa medida, ter oportunizado a contratação de consultores e a celebração de convênios com entidades parceiras para realização das atividades previstas pela SDT/MDA.

Cabe destacar aqui um fato relevante sobre os consultores contratados. Buscando caracterizar o perfil desses atores sociais, foi realizada uma breve pesquisa utilizando análise documental, tendo como ano-base de contratações de consultores 2008. Inicialmente foram buscados via web, utilizando o Google, vínculos entre os nomes de indivíduos que desempenharam na SDT/MDA, no ano de 2008, a função de articuladores estaduais e extratos de contratos publicados no *Diário Oficial da União* (DOU) deste mesmo ano. Com base nos dados obtidos nos extratos do DOU, que totalizaram 60 indivíduos contratados no ano de 2008 (34 homens e 26 mulheres; 30 cujo local de trabalho era Brasília e os demais para trabalharem em outros estados, em média 1/estado), foi realizada busca de currículos pelos nomes dos consultores na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), nas bases doutores e demais pesquisadores (mestres, graduados, estudantes, técnicos etc.). Dos 60 indivíduos, somente 33 possuem currículos disponíveis na Plataforma. Considerando apenas os indivíduos com currículos na Plataforma Lattes, é possível constatar que todos têm formação acadêmica de nível superior, sendo 40% formados em Agronomia, 12% em Economia, 9% em Ciências Sociais, 6% em Geografia e 33% em outros cursos. A maioria

graduou-se na década de 1990, todos em universidades públicas; 82% têm algum tipo de especialização (12% com duas); 48,5% possuem mestrado e 15% doutorado. Verifica-se também uma relativa experiência profissional em diferentes espaços, de organizações de movimento sociais a órgãos públicos, sejam ligados a prefeituras municipais, secretarias estaduais ou a diferentes setores do governo federal. Os dados sobre trajetória profissional disponíveis na Plataforma nos mostram que 77,5% trabalharam em organizações de movimentos sociais; 55% tiveram experiências com ensino; 52% com pesquisa; 48,5% já tinham sido consultores do governo federal em anos anteriores; 35,5% ocuparam cargos em governos estaduais; 22,5% em prefeituras municipais; 22,5% prestaram assessoria para agências internacionais e 16% foram assessores de deputados.

Por último, destaca-se, brevemente, outro mecanismo institucional que, de certa maneira, permitiu a aproximação entre órgãos estatais (no caso a SDT/MDA) e as organizações não estatais: as transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (ESFLs). Lopez e Bueno (2012, p. 7), ao analisar as transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010), constataram uma mudança nas relações do Estado com as organizações civis, afirmando que,

(...) parece claro estar ocorrendo um processo de reconfiguração no *status* de atuação do Estado e das organizações civis. Sintomático desse movimento é o fato de políticas sociais em que há ação cooperativa entre ambos serem consideradas legítimas *de jure* e *de facto*, de forma diferente das concepções do passado que as concebiam como monopólio natural do Estado.

Isso porque, analisando as transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos no período de 1999-2010, os autores

verificaram que houve nova orientação governamental que visou ampliar o número de políticas públicas feitas em cooperação com as ESFLs, as quais passaram a ser vistas como parceiras para a execução de ações cuja implementação pertencia exclusivamente à burocracia pública (LOPEZ; BUENO, 2012, p. 8). Segundo os autores, a primeira constatação importante sobre a alocação de recursos públicos federais para ESFLs é a forte variação anual, mas com tendência de crescimento no volume das transferências do período de doze anos analisado. Verificando a transferência de recursos pelo PDSTR entre 2004 e 2015, é possível observar a mesma tendência acima referida, bem como uma diversidade de contratos celebrados com organizações não estatais de norte a sul do país. Dados obtidos no portal da transparência nos recursos públicos federais⁶ demonstram que cerca de 240 organizações não estatais foram contratadas no período de 2004 a 2015 com recursos de ações exclusivas de custeio previstas no PTDRS. Na Tabela 1 observa-se a evolução dos recursos que proporcionaram tais contratações.

Tabela 1 – Variação anual de recursos de ações exclusivas de custeio previstas no PTDRS transferidos do PDSTR para organizações não estatais (2004-2015)

Ano	Valor total contratado (R\$)
2004	4.569.848,00
2005	17.543.304,53
2006	12.476.297,70
2007	6.521.825,45
2008	49.603.203,02
2009	42.282.886,60
2010	97.993.002,05
2011	18.712.871,06
2012	-

6 Dados disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

2013	29.069.380,37
2014	-
2015	-

Elaboração da autora.

Fonte: Portal da Transparência nos recursos públicos federais.

Observa-se que o arranjo institucional para implementação do PDSTR articulou, por meio de cargos de nomeação discricionária, contratação de consultores e de organizações não estatais, um conjunto de atores sociais em torno da política pública, fenômeno que nos conduz à hipótese de que pode ter ocorrido neste processo o que a literatura denomina de ativismo institucional, pelos argumentos que serão expostos a seguir, mas especialmente pela trajetória dos atores e características das organizações.

3. Aportes analíticos do conceito de ativismo institucional

Uma das possibilidades de compreender esse processo é a noção de ativismo institucional e seu potencial como categoria analítica pertinente. Um exemplo recente da utilização dessa perspectiva é a tese de Cayres (2015) que, na sua análise da Secretaria Nacional de Articulação Social durante o primeiro mandato da presidente Dilma Roussef (2011-2014), utilizou o conceito de ativismo institucional como categoria analítica central para responder ao seguinte problema de pesquisa: “como os atores governamentais comprometidos com temas e pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais — aqui designados de ativistas institucionais — atuam cotidianamente por dentro do Estado nas tentativas de imprimir mudanças nas políticas públicas das quais são comprometidos pessoalmente e institucionalmente”.

Afora a pertinência que identificamos no conceito para o caso do PDSTR, considerando que os atores e as organizações envolvidas caracterizavam-se por organizações de movimentos sociais, a noção de ativismo institucional em si rompe uma visão ainda presente na literatura sobre movimentos sociais como estas sendo organizações exógenas ao Estado, como responsáveis pela contestação, tais como os estudos realizados por Evers (1984), Cohen e Arato (1992) e Burstein (1999), entre outros. Segundo Santoro e McGuire (2007 p. 504), o conceito de ativismo/ativista institucional é definido como

participantes do movimento social que ocupam status formais dentro do governo e que prosseguem os objetivos do movimento através de canais burocráticos convencionais. Ativistas institucionais são membros da classe política que têm acesso à rotina e são de baixo custo para os tomadores de decisão.

A potencialidade do conceito de ativismo/ativista institucional para problematizar aquelas contraposições é destacada pela literatura. Santoro e McGuire (2007, p. 503), por exemplo, salientam que o conceito de ativismo/ativista institucional “desafia a visão tradicional que ativistas do movimento social são atores necessariamente não institucionais”. Pettinicchio (2012, p. 501), por sua vez, argumenta que “a dicotomia insider/outsider continua a ser uma característica saliente de nossa compreensão da relação entre *challengers* exteriores e políticos iniciados. O papel dos ativistas institucionais questiona essa dicotomia”. Para Pettinicchio (2012, p. 501), “ativistas institucionais são indivíduos que provocam mudanças (alteram as normas organizacionais para reforma política) de dentro das organizações e instituições”.

Ativistas institucionais apresentariam, assim, uma identificação com um movimento social promotor de determinada causa, mesmo que

isto não se expresse necessariamente no pertencimento formal a uma organização de movimento social. A partir de tal identificação, o ativista institucional orientaria sua atuação no espaço institucional no qual está inserido de forma a atingir os objetivos, demandas e/ou interesses daquele movimento social. Para isto — e esta seria a diferença fundamental entre o ativista institucional e os ativistas não institucionais —, os ativistas institucionais utilizariam recursos e oportunidades vinculadas ao seu posicionamento institucional para alcançar aqueles objetivos, demandas e/ou interesses do movimento social com o qual se identifica. Nos termos de Marques (2004, p. 19-20), o ativista institucional utilizaria um tipo específico de poder para defesa ou promoção das causas daquele movimento social: o “poder institucional”, ou seja, o poder derivado dos recursos associados à posição institucional que ocupa.

Pettinicchio (2012, p. 502) salienta a importância de analisar os ativistas institucionais não apenas como executores passivos das orientações, reivindicações e projetos das organizações de movimentos sociais, mas sim como agentes ativos que, em determinados momentos, podem assumir um papel protagonista no sentido da elaboração e proposição de ações que não foram previamente formuladas e demandadas pelas organizações de movimentos sociais.

A identificação e a análise do ativismo institucional possibilitam, então, romper com as contraposições salientadas no início desta seção e abordar o processo que Banaszak (2005) denomina de “intersecção Estado-movimento”. Nas palavras da autora,

movimentos discutidos aqui existentes fora do estado, podem ter sobreposição de associações com o estado. A sobreposição ocorre porque os Estados-membros, como conjuntos de instituições, podem ter membros que também são ativistas do movimento

através de organizações do movimento social, ou por serem “colaboradores ocasionais” ou participando de “atividades não organizadas, espontâneas” (...). Eu classifico essa sobreposição de interseção estado-movimento. Além disso, defendo que o tamanho, localização e contexto histórico de interseção deste estado-movimento influenciam no movimento maior do desenvolvimento, estratégias e resultados. (BANASZAK, 2005, p. 150-1)

Apesar de não utilizar o conceito de ativismo/ativista institucional, Banaszak (2005, p. 154-5) enfatiza que a interseção Estado-movimento se produz exatamente pela atuação de indivíduos que se identificam como membros de movimentos sociais e ocupam posições institucionais no Estado. Autoidentificados como ativistas e, ao mesmo tempo, agentes estatais, os ativistas institucionais corporificariam aquela interseção e, através de seu estudo, se poderia analisar as suas diversas configurações empíricas.

Um aspecto importante destacado por Banaszak (2005) e Pettinicchio (2012) é que a inserção institucional dos ativistas não define necessariamente o repertório de ação que estes privilegiam na busca dos objetivos e demandas dos movimentos sociais. Ou seja, o status de *insider* dos ativistas não determina que eles atuem somente no âmbito e nos limites institucionais. Tendo, tendencialmente, um conhecimento maior das oportunidades e dos limites da ação através de canais e repertórios institucionais, os ativistas institucionais podem identificar a necessidade de ações extrainstitucionais como mecanismos necessários para ampliar aquelas oportunidades e confrontar aqueles limites.

Apesar de não ser uma relação encontrada na literatura, a abordagem centrada no ativismo institucional parece dialogar diretamente com a discussão sobre a discricionariedade da “burocracia

de nível da rua”, desenvolvida originalmente por Lipsky (2010) e que, no Brasil, é mobilizada no trabalho de Lotta (2012). A possibilidade de utilização da posição institucional no Estado para o desenvolvimento de uma prática ativista implica pensar este agente estatal como alguém dotado de um grau, maior ou menor, de autonomia relativa e, assim, de discricionariedade na sua atuação. Articular de maneira mais aprofundada a discussão sobre ativismo institucional com perspectivas teóricas que tornam complexa a análise do Estado parece ser um caminho promissor, mas ainda a ser desenvolvido.

A literatura que mobiliza o conceito de ativismo/ativista institucional no Brasil é, ainda, muito incipiente. Apesar da identificação dos limites de uma separação absoluta entre movimentos sociais e atores/instituições político-administrativas já ter certa trajetória, conforme apresentado na seção anterior, apenas recentemente o conceito de ativismo/ativista institucional começa a ser empregado para denominar esta forma específica de ativismo que opera a partir da ocupação de posições institucionais.

Com um desenvolvimento teórico muito mais aprofundado e articulado com a literatura referida anteriormente, destaca-se a análise de Abers e Tatagiba (2014). Analisando a ação de ativistas na Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde, as autoras “*use the term institutional activism to describe what people are doing when they take jobs in government bureaucracies with the purpose of advancing the political agendas or projects proposed by social movements*” (2014, p. 2). O argumento central que as autoras desenvolvem ao longo da análise é a relação entre as oportunidades e os recursos diversos (conhecimento, contatos, informação, prestígio, entre outros) possibilitados pela ocupação das posições institucionais e os

constrangimentos derivados das normas, responsabilidades e controles que operam sobre os ocupantes daquelas posições.

Ao final do artigo, as autoras estabelecem um conjunto de questionamentos que cria uma importante agenda de investigação para o campo de estudos de movimentos sociais:

Em vários níveis territoriais e em uma diversidade de ambientes institucionais e políticos, ativistas ocuparam posições no interior do Estado. Como podemos definir mais precisamente este tipo de ativismo? Quais são as diferenças entre as práticas de um oficial de estado inserido nas redes de movimento social e aqueles de um burocrata comum ou de um cujos laços são com outros tipos de redes (tais como partidos políticos, famílias ou grupos de interesse econômicos)? Que tipos de políticas públicas resultam quando ativistas do movimento social se tornam responsáveis políticos? Estes são os tipos de perguntas que estudiosos brasileiros estão começando a explorar e que são susceptíveis de interesse para outros estudiosos latino-americanos também. (ABERS; TATAGIBA, 2014, p.24-5)

Cabe mencionar também a pesquisa sobre ativismo, realizada com burocratas de médio escalão, desenvolvida por Abers (2015), na implantação de um programa específico dentro do governo federal brasileiro, o Bolsa Verde. A autora argumenta que o ativismo desses burocratas foi decisivo para o desenvolvimento e a implantação do programa,

(...) burocratas de médio escalão desempenharam um papel fundamental na construção do programa. Além disso, (...) a atuação de vários desses atores foi orientada por ideias parecidas às que motivam ativistas na sociedade civil. Mostra que os burocratas de médio escalão do Bolsa Verde são, em grande medida, pessoas comprometidas com projetos coletivos — principalmente o ambientalismo. A maioria entrevistada declarou ter tido algum tipo de influência no desenvolvimento do programa. O ativismo desses burocratas, no entanto, tem uma dupla face: os atores se empregam em ações criativas que ao mesmo tempo buscam transformar e manter o programa. (ABERS, 2015, p. 144)

Abers (2015, p. 145) identifica três maneiras pelas quais os atores entrevistados buscaram influenciar o programa: primeira, ajudaram a descobrir saídas para os difíceis problemas operacionais envolvidos na inclusão de beneficiários; segunda, inventaram e promoveram iniciativas e atividades complementares que procuraram influenciar o desenho do programa para além daquelas ordens; e terceira, alguns buscaram consolidar as lições do programa com a produção de propostas, estudos e minutas, como forma de encarar a instabilidade política.

Por fim, deve ser destacada a tese de Cayres (2015) que, na sua análise da Secretaria Nacional de Articulação Social, durante o primeiro mandato da presidente Dilma Roussef (2011-2014), utiliza o conceito de ativismo institucional como categoria analítica central para responder ao seguinte problema de pesquisa: “como os atores governamentais comprometidos com temas e pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais — aqui designados de ativistas institucionais — atuam cotidianamente por dentro do Estado nas tentativas de imprimir mudanças nas políticas públicas das quais são comprometidos pessoalmente e institucionalmente”

A apropriação do conceito de ativismo institucional no Brasil coloca um desafio adicional, que é a necessidade de pensar o processo empírico delimitado por aquele conceito, a partir das configurações específicas das relações entre atores não estatais e instituições político-administrativas no Brasil. Um aspecto particularmente importante a ser analisado e refletido teoricamente é o ativismo institucional realizado por indivíduos que não ocupam posições estáveis na burocracia estatal, mas sim são recrutados na sociedade civil, em geral a

partir de mediações partidárias, para atuarem temporariamente na formulação e/ou na implementação de uma política pública específica, como é o caso da implementação do PTDRS.

4. Considerações finais

Mesmo com os desafios apresentados, os dados obtidos até o momento sobre o arranjo institucional criado na SDT/MDA nos permitem identificar elementos que caracterizam a ação dos atores sociais envolvidos com a implementação do PDSTR como um tipo de ativismo institucional, dada sua vinculação pretérita com organizações de movimentos sociais e com o estabelecimento de contratos com organizações não estatais vinculadas aos movimentos sociais. No entanto, é preciso considerar que o Estado representa fonte importante de recursos. Nesse cenário, a ocupação de cargos públicos pode ser vista como uma forma de obtenção de recursos de poder e o Estado como fonte dos recursos importantes para estruturação e fortalecimento de organizações não estatais, ligadas ou não a movimentos sociais.

Referências bibliográficas

ABERS, R.N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.L.C.; LOTTA, G.S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

ABERS, R.N.; Von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, 13 (28), p. 52-84, 2011.

ABERS, R.N.; TATAGIBA, L. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. In: 38^o Encontro Anual da Anpocs, 2014, Caxambu. **ANAIS DO ENCONTRO (GT, SPG, CQ e MR)**. São Paulo: Anpocs, 2014. p. 1-32.

Revista IDeAS, v. 10, n. 1-2, p. 117-137, 2016 [publicado em junho de 2018].

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados [online]**. 2014, vol.57, n.2, pp.325-357. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BANASZAK, L.A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. MEYER, D.S. (Ed.). **Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy**. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press, 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 abr. 2004, p. 8.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais 2)

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Prestação de contas ordinária anual. Relatório de gestão do exercício de 2009**. Brasília: SDT/MDA, 2010. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20SDT%202009.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: SDT/MDA, 2012. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf. Acesso em: 10 jun 2016.

BURSTEIN, P. Social Movements and Public Policy. In: GIUGNI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. **How social movements matter**. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1999. p. 3-21.

CAYRES, D.C. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil.

CNPQ. **Currículos do Sistema de Currículos Lattes**. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>. Acesso em: 14 jul. 2015.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992. 604 p.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 12 maio 2008. On-line. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2008/>. Acesso em: 21 mai. 2015.

Revista IDEAS, v. 10, n. 1-2, p. 117-137, 2016 [publicado em junho de 2018].

DELGADO, N.; LEITE, S. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.54, n.2, 2011, p. 431-473. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2014.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

EVERS, T. Identidade: a face oculta dos movimentos sociais. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, v.2, n.4, p. 11-23, abr. 1984. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/42/20080623_identidade_a_face_oculta.pdf. Acesso em: 15 mar. 2015.

GUANZIROLI, C. Avaliação de impacto e resultados de projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo **IICA no Brasil / IICA**. Brasília: IICA, 2010.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPEZ, F.G. Introdução. In: LOPEZ, F.G.L. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.G.; BUENO, N.S. **Texto para discussão 1778**. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, out. 2012.

LOTTA, G.S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C.A.P. de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC/Minas, 2012.

MARQUES, E.C. **Redes sociais, poder e intermediação de interesses nas políticas públicas brasileiras**. XXVIII Encontro da ANPOCS – Seminário Temático “Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise”, Caxambu, 2004.

PETTINICCHIO, D. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. **Sociology Compass**, 6/6, p. 499-510, 2012.

SANTORO, W.A.; McGUIRE, G.M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. **Social Problems**, v.44, n.4, p. 503-19, nov. 1997.

Recebido maio de 2017.
Aceito em setembro de 2017.

Revista IDEAS, v. 10, n. 1-2, p. 117-137, 2016 [publicado em junho de 2018].