

# Cidadania ou Estadania no Território da Cidadania Sertão de Minas?

Raquel Finamor Cardoso<sup>1</sup>

José Roberto Pereira<sup>2</sup>

## Resumo

---

O presente artigo teve como objetivo analisar se a política pública “Territórios da Cidadania” poderia ser intitulada “Território da Estadania”, uma vez que, apesar de a configuração da política gerar um discurso de cidadania, reforça as relações de dependência da sociedade perante o Estado. Com base nisso, apresenta-se, sinteticamente, o percurso da cidadania no Brasil. Em seguida, buscou-se apresentar a política Territórios da Cidadania e demonstrar as interfaces dessa política com a ideia de “Estadania”. Posteriormente, apresentou-se a interpretação que os representantes da sociedade local, que participam da política Território da Cidadania Sertão de Minas, fazem em relação à cidadania e aos efeitos dessa política pública. Procurou-se mostrar, por meio dos relatos dos representantes, as interfaces da “Estadania” e da Cidadania nessa política. Considera-se que a política Territórios da Cidadania poderia, sim, ser chamada de “Territórios da Estadania”, posto que sua configuração é realizada por meio das intervenções dos governos federal, estaduais e municipais, recepcionadas pela sociedade.

**Palavras-chave:** Cidadania. Estadania. Políticas públicas. Territórios da cidadania.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Graduada em Administração pelo Centro de Ensino Superior em Gestão, Tecnologia e Educação em Santa Rita do Sapucaí-MG. raquelfinamor@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Graduado em Administração Rural (Ufla). Professor da Universidade Federal de Lavras/MG. jrobperreira25@yahoo.com.br

## **CITIZENSHIP OR ESTADANIA CITIZENSHIP THE CITIZENSHIP TERRITORY SERTÃO OF MINAS?**

### **Abstract**

---

This article aims to analyze the public policy “Territories of Citizenship” could be titled “Territory Estadania” because, despite the policy configuration to generate a discourse of citizenship, reinforces the dependency relationships of society to the state. On this basis, it presents, in summary form, the route of citizenship in Brazil. Then we tried to present the policy Territories of Citizenship and demonstrate that policy interfaces with the idea of “Estadania.” Later, he presented himself to the interpretation that the representatives of the local community, participating in the political Territory Citizenship backwoods of Minas, are in relation to citizenship and the effects of that policy. We tried to show, through the reports of representatives of the interfaces “Estadania” and Citizenship in this policy. It is considered that the policy Citizenship Territories could indeed be called “Territories of Estadania” since its configuration is performed through the intervention of the federal government, state and local, approved upon by society.

**Keywords:** Citizenship. Estadania. Public policy. Citizenship territory.

No cenário político atual observa-se que as políticas públicas entraram definitivamente no vocabulário brasileiro, tornando-se um instrumento norteador para todo o tipo de ação governamental que busque reduzir os níveis de pobreza, indigência e desigualdade social.

As políticas públicas têm sido apontadas como um dos principais meios para promover os direitos sociais. Para Reis (2000, p. 23), “do ponto de vista das grandes definições políticas, os direitos sociais sempre estiveram presentes no conjunto das preocupações, tanto dos governantes como dos legisladores brasileiros”.

O êxito das políticas públicas envolve diversos fatores e decisões na esfera pública para subsidiar ou mitigar os problemas sociais, garantindo a aplicabilidade dos atos constitucionais e os interesses públicos. Além disso, as políticas públicas também são responsabilidades da sociedade, que exercem um papel cada vez mais decisivo na gestão social e na administração pública.

A estratégia do governo federal em promover os direitos civis, políticos e sociais por meio das políticas públicas territoriais, tem conferido eficácia por considerar as desigualdades socioterritoriais. Atualmente, a política Territórios da Cidadania, lançada em 2008 pelo governo federal, é um dos modelos mais recentes que “[...] tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (Portal da Cidadania, 2012).

Como a política pública representa o Estado em ação e, no Brasil, as políticas públicas têm alcançado milhões de pessoas, pode-se considerar a forte presença do Estado nos rumos da sociedade e no exercício dos direitos dos indivíduos.

A forte intervenção do Estado na vida social no Brasil foi denominada por Carvalho (2007) de “estadania”, ao tratar do longo percurso histórico da cidadania, chegando à conclusão de que os direitos políticos, civis e sociais são concessões do Estado e não uma conquista da sociedade, aspecto também

observado no estudo de Andrade, Castro e Pereira (2012). Levando-se em consideração as constatações observadas nos estudos suprarreferidos, este artigo tem como objetivo analisar a dimensão estatal da política pública “Territórios da Cidadania Sertão de Minas” por meio da interpretação dos representantes da sociedade no que diz respeito ao exercício de seus direitos sociais, políticos e civis.

Este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção apresenta-se, sinteticamente, o percurso da cidadania no Brasil e sua prática por meio das políticas públicas. Na sequência procura-se mostrar o sentido estatal da política pública “Territórios da Cidadania”. A seguir são analisadas as interpretações dos representantes da sociedade local a respeito da política pública “Território da Cidadania Sertão de Minas”. E, por fim, apresentam-se as considerações finais.

## **A Cidadania no Brasil**

A História da cidadania no Brasil está diretamente ligada ao histórico da evolução constitucional e à legitimação dos direitos civis, políticos e sociais pelo Estado. Nesse sentido, o Estado exerce um papel essencial na consolidação normativa dos direitos pelos fundamentos da Constituição: “A Constituição é a Lei Maior de um país. Todas as outras leis dependem dela” (Martins, 2005, p. 1).

O povo brasileiro, porém, nem sempre teve os direitos que hoje são garantidos na Constituição. No período de 1500-1822 não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (Carvalho, 2008). No contexto histórico da Constituição Brasileira, identificam-se oito cartas constitucionais realizadas nos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988 que apresentam duas vertentes: uma tentativa de modificar o ambiente político, econômico e social; e a inconsistência na formulação dos projetos que atendam de forma democrática os interesses de cada um dos segmentos sociais (Reis, 2000). Outra vertente é apresentada por Silva (2001), que destaca:

os direitos dos cidadãos estão genericamente expressos nas Cartas Constitucionais das nações, porém, a análise dos fatos permite verificar que entre a letra da lei e a realidade concreta existe uma diferença significativa que se manifesta através da marginalização e exclusão de grande número de pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis, políticos e sociais que integram o conceito de cidadania (p. 103).

No percurso da cidadania brasileira, Bresser-Pereira (1998) ressalta que a Reforma Gerencial da administração pública, iniciada em 1995, foi um importante instrumento para a afirmação da cidadania. Nesse contexto, Bava (2003, p. 57) esclarece que “o tema da reforma do Estado, da democratização da gestão pública, torna-se central na perspectiva de reorientar a ação coletiva, por intermédio deste Estado, para a equidade social, para justiça social, para eliminação da desigualdade”.

O que, porém, é cidadania? De acordo com Marshall (1967, p. 76), “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertencentes ao *status*”. Dessa forma, “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais” (Carvalho, 2008, p. 9).

Atualmente as políticas públicas têm sido um dos meios utilizados pelo Estado para promover os atos constitucionais e a cidadania. Nesse sentido, Reis (2000) faz a seguinte consideração:

o fato é que as transformações [estruturais da economia] são muito mais velozes que o avanço dos direitos sociais e nesse sentido esse hiato vai ampliar consideravelmente as desigualdades sociais do país. Para compensar ou mesmo diminuir esse hiato, os direitos sociais vão se transformando em políticas sociais (p. 27):

A partir dessa premissa de promover a prática da cidadania por meio de políticas públicas, destacam-se aquelas com enfoque territorial. Barbosa (2009, p. 2) afirma que, “de modo mais geral, a política pública deve ter

como referência fundamental a proteção, promoção e reparação de Direitos declarados e garantidos na forma da Lei, ao mesmo tempo, uma resposta às demandas sociais de novos Direitos”.

## Políticas Públicas Territoriais no Brasil

Para a efetividade das políticas públicas, a delimitação territorial vem ganhando destaque, especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas, por considerar as demandas e particularidades de cada região e permitir que os poderes públicos priorizem o atendimento nas áreas que apresentam baixa capacidade de desenvolvimento, sejam elas ambientais, culturais, econômico-financeiras, políticas e sociais.

Ao se inserir a noção de território como perspectiva conceitual para a realização das políticas públicas, deve-se considerar que “o conceito de território pode assumir diversas definições, a depender de onde se expressa, se do ponto de vista jurídico, político, psicológico-cultural ou antropológico-cultural ou até mesmo biológico” (Marques, 2011, p. 172). Nesse contexto, duas noções clássicas de território se destacam: a primeira em que o território é um espaço do poder instituído; e uma segunda em que o território é um espaço de identidades, ou seja, de construção social (Araújo, 2003).

A abordagem territorial tem sido um meio utilizado para o entendimento das dinâmicas locais, articulações das ações do governo e promoção da cidadania. Nesse sentido, Antônio (2006) relata, em sua cartilha do Projeto Inovar, que, para organizar o território, deve-se:

olhar para além dos limites geográficos do município, sem perder de vista a sua importância no desenvolvimento do território; Garantir a representatividade da sociedade civil organizada e do poder público na discussão e implementação das políticas públicas; Manter vivo um

“movimento territorial” capaz de refletir a dinâmica local e inserir os atores sociais na construção democrática de um modelo sustentável de desenvolvimento (p. 10).

Nessa linha de raciocínio, Bonnal e Maluf (2010), Delamare (2011), Sayago (2007) e Silva (2007) sintetizam as características das políticas públicas com enfoque territorial, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese das características das políticas públicas territoriais no Brasil

SAYAGO (2007, p. 11-12)	SILVA (2007, p. 112)	BONNAL; MALUF (2010, p. 13)	DELAMARE (2011, p. 4)
<p>a) organização e participação da sociedade civil por meio da criação de redes sociais territoriais de formação e capacitação;</p> <p>b) fortalecimento institucional inspirado na construção de políticas articuladas;</p> <p>c) gestão compartilhada entre o setor público e o privado na busca do desenvolvimento rural, ou seja, da concertação social em torno das potencialidades (econômicas, sociais, culturais, institucionais, ambientais) de uma região.</p>	<p>a) tornam-se transversais e não mais setoriais;</p> <p>b) mobilizam o conjunto da sociedade e não apenas os agentes considerados “produtivos”;</p> <p>c) criam sinergias produtivas em diferentes níveis de atuação;</p> <p>d) possibilitam o estabelecimento de redes de cooperação horizontal;</p> <p>e) fortalecem as dinâmicas constituintes da democracia local.</p>	<p>a) dinamização das atividades econômicas;</p> <p>b) oferta de infraestrutura física;</p> <p>c) gestão de recursos naturais;</p> <p>d) construção e/ou promoção de identidades;</p> <p>e) aperfeiçoamento da governança.</p>	<p>a) ordenar a ação e a governança de políticas públicas, articulando diversas agências nacionais, estaduais e municipais;</p> <p>b) incentivar a participação social na gestão pública;</p> <p>c) adaptar políticas públicas às demandas e condições locais/territoriais;</p> <p>d) gerar processos sustentáveis de desenvolvimento;</p> <p>e) reduzir desigualdades (sociais/regionais), a pobreza e ampliar a inclusão social e o acesso a direitos.</p>

Fonte: Bonnal; Maluf (2010); Delamare (2011); Sayago (2007); Silva (2007).

Com base nas características apontadas pelos autores no Quadro 1, pode-se dizer que as políticas públicas territoriais, em geral, sinalizam para um processo de descentralização estatal e de participação da sociedade.

Por outro lado, observa-se que, apesar de existir, legalmente, os espaços colegiados de deliberações, na prática não se realiza uma ação gerencial dialógica e compartilhada no processo de concepção, estabelecimento e avaliação das políticas públicas territoriais, como será evidenciado mais à frente neste artigo.

Ao propor tais ações, a política objetiva romper a tradição centralizadora das propostas do Estado em relação à sociedade, que vem de um modelo *top-down* (de cima para baixo). A mudança de posição para um modelo *bottom-up* (de baixo para cima), que promova a prática e a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, como apontado no conceito clássico de cidadania apresentado por Marshall (1967), constitui um grande desafio, uma vez que a própria “[...] formação histórica do Estado brasileiro impulsionou o fortalecimento de uma ‘estadania’ nacional em detrimento da cidadania” (Andrade; Castro; Pereira, 2012, p. 187).

No Brasil, pode-se dizer que a política pública com foco territorial começou a ganhar contorno efetivo em 2003, com a instalação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA) e a efetivação da política de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR). Atualmente, a política Territórios da Cidadania, lançada em 2008, é um dos modelos mais recentes dessa política. Segundo o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA,

o programa se propõe a efetivar uma harmoniosa convivência e interação das distintas esferas de governança, públicas e privadas, que, em muitos territórios, dão lugar a diferentes modelos de gestão compartilhada, nos quais se redefinem os papéis do Estado e das organizações da sociedade e se constroem novas formas institucionais para a gestão social (2009, p. 27).

A política pública Territórios da Cidadania possui cerca de 180 ações planejadas em 7 eixos: 11 ações de apoio à gestão territorial; 12 em direitos e desenvolvimento social; 32 em educação e cultura; 22 em infraestrutura; 76 em organização sustentável da produção; 27 em saúde, saneamento e

acesso à água; e 11 ações fundiárias (Portal da Cidadania, 2012). A forma como são apresentadas e instituídas essas ações reforçam a “estadania”, ou seja, a relação de dependência da sociedade em relação ao Estado, pois “os sujeitos não são vistos como cidadãos, mas sim como uma clientela do Estado” (Martins, 2010, p. 30).

Essa política propõe que essas ações sejam realizadas de forma conjunta entre o governo federal, os governos estaduais, municipais e a sociedade, para atuar, intervir e estruturar os municípios. Essa estrutura e configuração da política poderiam fluir na direção de um pacto federativo, com respeito à autonomia entre os entes federativos e a esfera pública da sociedade, mas, na verdade, caracteriza-se como intervenção de cima para baixo, da União para os Estados e municípios e para a sociedade.

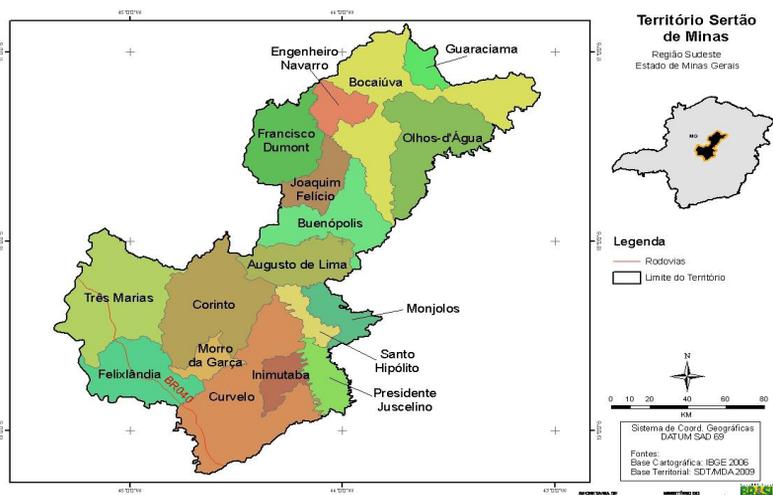
Alguns programas dessa política são: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); Programa Bolsa Família; Centros de Referência Especializados de Assistência Social; Brasil Alfabetizado; Proinfância; Expansão das Escolas Técnicas; Programa Luz Para Todos; Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas; Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar; Assistência Técnica e Capacitação de Assentados; Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção; Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família – Nasf; Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas; Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil; dentre outros.

## Metodologia

Dentre os 120 territórios no Estado brasileiro, definidos pela política pública como “Territórios da Cidadania”, o recorte geográfico escolhido para este estudo foi, especificamente, o Território da Cidadania Sertão de Minas, localizado no Estado de Minas Gerais, constituído por 17 municípios:

Augusto de Lima, Bocaiuva, Buenópolis, Corinto, Curvelo, Engenheiro Navarro, Felixlândia, Francisco Dumont, Guaraciama, Inimutaba, Joaquim Felício, Monjolos, Morro da Garça, Olhos D'Água, Presidente Juscelino, Santo Hipólito e Três Marias e que passou a integrar, em 2009, essa política pública. Na Figura 1 observa-se o mapa do respectivo território.

Figura 1 – Mapa do Território da Cidadania Sertão de Minas



Fonte: Sistema de Informações Territoriais – SIT (2012).

A escolha desse território justifica-se por duas razões: inicialmente, porque o Território da Cidadania Sertão de Minas, entre os outros Territórios de Minas Gerais, ainda não foi estudado por universidade ou instituto de pesquisa nessa perspectiva teórica a respeito dessa política pública; segundo, por este estudo vincular-se ao termo de cooperação e compromisso da Universidade Federal de Lavras (Ufla) com a execução do projeto Gestão Social: ensino, pesquisa e prática, sob a coordenação geral de Fernando Guilherme Tenório, professor doutor titular da Ebape – FGV, apoiado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes), conforme o edital Pró-Administração nº 9/2008.

A política pública Território da Cidadania Sertão de Minas é representada por meio de 31 entidades da sociedade local (Sistema de Gestão Estratégica, 2012). Das 31 entidades que compõem a sociedade local dessa política nesse Território, foram entrevistados 18 representantes, sendo um de cada entidade. As entrevistas foram realizadas no sentido atribuído por Rampazzo (2005, p. 110), qual seja, “a entrevista é um encontro entre duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”. Acredita-se que os representantes da sociedade local são potenciais possuidores de informação de melhor qualidade e maior quantidade, por estarem inseridos, participando e articulando ações com os governos federal, estaduais e municipais, em prol do desenvolvimento territorial. Assim, procurou-se compreender, por meio dos relatos dos entrevistados, como a política Territórios da Cidadania tem articulado suas ações para promover a cidadania.

As informações foram coletadas com base em entrevistas gravadas. Desde o início da pesquisa foram esclarecidas aos participantes as questões referentes ao sigilo das informações por eles prestadas, o caráter voluntário de sua participação, bem como os objetivos e o tempo previsto para a realização da entrevista. Os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, autorizando a gravação.

Os resultados obtidos dessas entrevistas são apresentados neste estudo na forma de trechos dos relatos. Dessa forma, o entrevistado não será identificado quanto ao material de seu registro. Ressalta-se que nos relatos apresentados utilizaram-se as reticências entre colchetes “[...]” para realizar supressões (omitir parte da citação) e as barras “//” para supressões identificadas com vício de linguagem, como a expressão “né”.

As entrevistas gravadas foram transcritas e documentadas. A abordagem utilizada foi interpretativa, caracteristicamente qualitativa. Segundo Haguette (2000, p. 20), “as metodologias qualitativas derivam da convicção de que a ação social é fundamental na configuração da sociedade”. Pode-se afirmar, portanto, que “a pesquisa de base interpretativa procura na interação

estabelecida entre os indivíduos e seu meio, o conhecimento enraizado: permite ao pesquisador compreender ‘do interior’ do grupo estudado, uma cultura, um contexto, uma temporalidade” (Souza, 2007, p. 98).

As entrevistas foram realizadas com base em um roteiro de questões abertas no mês de julho de 2012. O foco da investigação foi sobre qual a interpretação que os entrevistados fazem em relação à cidadania e aos efeitos dessa política pública. Além das respostas diretas a essa questão, os resultados obtidos são pautados nas narrativas dos atores sociais entrevistados em relação aos conceitos de cidadania e de cidadania.

## **A Interpretação dos Representantes da Sociedade sobre a Política Pública**

O perfil dos 18 representantes da sociedade local entrevistados é assim caracterizado: 55,56% são do sexo masculino e 44,44% do sexo feminino; do total de entrevistados, 11,11% relatou possuir curso superior, 50% Ensino Médio, 22,22% Ensino Fundamental e 16,67% não completou o Ensino Fundamental.

Os representantes da sociedade local relataram que atuam em suas entidades de representação entre 7 e 20 anos, que realizam reuniões mensalmente e que suas entidades possuem de 20 a 150 famílias associadas. Segundo relatos dos entrevistados, as entidades exercem importantes papéis sociais, pois consideram que é por intermédio delas que os benefícios proporcionados pelo Estado são transferidos para a sociedade. Nesse sentido, elas auxiliam em atividades de abastecimento de água, de horticultura, de apicultura e de produção de hortifrutigranjeiros, que contribuem para a melhoria da economia familiar.

Os representantes das entidades avaliaram como satisfatório o relacionamento com os membros internos, associados e com os gestores municipais, porém expõem que algumas dificuldades, como a falta de mão

de obra e o desinteresse de alguns membros internos das entidades, o custo para encontrar parcerias e a falta de interesse dos associados em participar assiduamente, têm impedido o desenvolvimento de suas ações. Destacaram que a prefeitura poderia ser mais atuante e que poderiam participar mais dos espaços políticos.

Além disso, pode-se identificar, por meio dos relatos dos representantes, suas expectativas em relação ao Estado no sentido de melhorar suas condições de vida. O relato a seguir evidencia essa expectativa.

nossa, quanta grandeza//, eu lembro é, na minha infância, na minha adolescência quanta dificuldade a gente passava, hoje nós sabemos que desde o governo Lula quanta coisa que melhorou para a criança, para o jovem, para o adulto [...], inclusive agora a perca// das atividades agrícolas elas são recompensadas pelas bolsas, que tem o garantia safra, agora tem o bolsa estiagem, tem o Pronaf estiagem que é um empréstimo que vai favorecer demais o pequeno agricultor//, então influiu demais, e, influiu demais (R1).

Na mesma linha da anterior, o relato de outro representante das entidades da sociedade local evidencia a importância das políticas públicas na vida dos agricultores:

[...] igual tem o programa PCPR combate à pobreza rural ele já ajudou bastante, igual nos já ganhamos muda de acerola, muda de goiaba, muda de laranja, de limão, isso já ajudou bem assim, fora outras coisinhas, pintinho pra virar aves de postura [...] (R2).

Pode-se observar nesses relatos a predominância dos traços da “estadania” ao receberem benefícios do Estado que não representam suas demandas, mas definidos pela política pública. Os representantes relataram que todos os benefícios conseguidos por meio do governo são fiscalizados. Posteriormente, solicitou-se aos representantes que citassem alguns benefícios obtidos por meio da política Territórios da Cidadania. As

compras de “pás-carregadeiras”, máquinas adquiridas para a construção de barraginhas<sup>3</sup> para os moradores nas comunidades rurais no Território, foram as ações mais relatadas pelos representantes da sociedade local. As ações, entretanto, como projeto do Centro Tecnológico em Corinto, a Casa do Mel, as Casas Digitais, o projeto Arca das Letras, as feirinhas, despoldadeira de frutas, entre outras, também foram destacadas pelos entrevistados. São ações que reforçam o papel do Estado (“estadania”) nesse território, pois são reconhecidas como “cidadãs” aquelas pessoas que possuem algum tipo de vínculo com as políticas do Estado, especialmente como beneficiárias de algum tipo de ação do Estado.

Diante dessa consideração, buscou-se identificar nos relatos dos representantes da sociedade local se eles já haviam participado de algum movimento (abaixo-assinado, caminhada, etc.) para propor ou reivindicar algum direito, no sentido de exercer a cidadania, ou, mesmo, no sentido apontado por Cardoso (2005, p. 15), de que a sociedade deve “[...] abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista [...]”. Aproximadamente 56% dos 18 entrevistados afirmaram já ter participado. Algumas dessas participações foram nos movimentos como: Grito da Terra Brasil,<sup>4</sup> Marcha das Margaridas<sup>5</sup> e movimentos vinculados à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais.<sup>6</sup> Além disso, os entrevistados relataram ter ido à Assembleia Legislativa em Belo Horizonte, ter realizado abaixo-assinado para manter a escola na área rural e, também,

<sup>3</sup> Gorgulho (2012) define “barraginhas” como “um sistema que capta as chuvas, através de pequenos barramentos feitos à frente de cada enxurrada mais forte nas propriedades rurais, e dessa forma, além de conter as enxurradas estará também controlando as erosões e os assoreamentos”.

<sup>4</sup> A Marcha das Margaridas é promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pelas 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (Fetags) pelos mais de 4 mil Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e por várias organizações de mulheres parceiras (Confederação..., 2012).

<sup>5</sup> Grito da Terra Brasil é promovido pela Contag, Fetags e pelos STTRs, sendo considerada a maior mobilização nacional de agricultores na busca de melhorias e do fortalecimento do desenvolvimento rural e da agricultura familiar (Confederação..., 2012).

<sup>6</sup> A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg) é uma entidade sindical filiada à Contag, e representa a classe trabalhadora rural em seus diversos segmentos, como acampados e assentados da reforma agrária, agricultores familiares, assalariados rurais, meeiros, mulheres, jovens e terceira idade (Federação..., 2012).

para que o transporte coletivo passasse por dentro da localidade rural, entre outras. São ações que podem reforçar a cidadania. Um dos representantes, entretanto, que informou nunca ter participado de movimentos sociais como forma de reivindicação de algum direito, apresentou uma importante consideração sobre essa forma de mobilização social:

[...] eu nunca adotei//, esse tipo de coisa porque eu, eu acho que as coisas têm que ser resolvida pacificamente, com educação e por um lado assim, pensando sempre no bem pro outro//, vamos dizer assim, fazer certo tipo de coisa, porque às vezes as pessoas, //eu já fui convidado para fazer parada na BR, interromper o trânsito//, eu sempre relatei para eles, as pessoas lá de fora não são culpadas do nosso// dia a dia aqui, eles não tem culpa da nossa necessidade// para eles pagar por uma coisa que eles não devem//, então nós temos que procurar resolver o problema//, com quem tá com os recursos na mão, ou de onde vêm os recursos//, por exemplo, que vêm do governo, o nosso atravessador é o [...] então nós procurar o [...] mas outros órgãos competentes que podem nos ajudar a nós adquirir os recursos, aquilo que nós temos necessidade (R3).

Posteriormente perguntou-se para os representantes da sociedade local se eles se consideravam cidadãos. Dos 18 entrevistados 94% afirmaram que sim, com exceção de um deles (R4), que se definiu como meio-cidadão por considerar que sua participação poderia ser mais atuante. Em seguida buscou-se identificar qual o entendimento que os representantes tinham da palavra cidadania. Os direitos de ir e vir, livre-expressão, de estudar, à saúde, à educação, dentre outros, foram apontados como sinônimos de cidadania.

A participação popular é essencial à legitimação da cidadania. Nesse sentido, buscou-se identificar nos relatos dos representantes se eles haviam participado de cursos ou treinamento vinculados à política “Territórios da Cidadania”. Constatou-se que 59% dos representantes entrevistados já haviam participado. Os cursos e treinamentos voltados para a instituição dessa política são um dos meios de intervenção utilizados pelo Estado.

Nesse contexto, perguntou-se aos representantes da sociedade local se eles haviam participado de reuniões no âmbito da política. A resposta de 83% dos representantes entrevistados foi sim. Em seguida, buscou-se identificar se os articuladores e demais representantes do poder público eram transparentes e claros nessas reuniões, informando de maneira acessível os objetivos, andamento e resultados da política. Todos os 83% dos representantes entrevistados que afirmaram ter participado das reuniões disseram que sim. Um entrevistado declarou: “bem transparentes, eles querem saber o que pode melhorar, eles querem o tema, ver o que a gente acha que pode melhorar” (R5). Nesse mesmo sentido, outro comentou: “[...] foram muito claros no pensamento deles; o que aconteceu nós também concordamos, não foi de âmbito só deles não, foi um acordo geral de quem estava na reunião [...]” (R6).

Cabe ressaltar que a política tem sido considerada apropriada e se diferencia das políticas públicas em geral, como esclarece um dos entrevistados (R7):

a diferença que eu acho é de como ela é montada, ter participantes de várias cidades e de vários segmentos da sociedade e que tá todo mundo junto para pensar em algo comum para região, isso como política pública eu acho muito bom e gostei de participar (R7).

É importante ressaltar que os representantes da sociedade local não se sentem “intimidados” em estar atuando com os poderes públicos, como relata um deles (R8):

[...] então você vai numa cidade, conhece outro tipo de gente, outras pessoa de lá, você vê que todo mundo é igual//, fulano lá é um doutor, é isso, na hora que chega lá tudo é um só//, a gente não precisa ser aca-nhado você chega lá, você conversa, conversa com doutor, [...] você vai conhecendo gente importante vai tendo experiência diferente da gente, tira conhecimento também (R8).

Atualmente, entretanto, conforme relatos dos representantes da sociedade local, essa política não está articulando e realizando as reuniões que propiciam que elas exponham suas demandas e articulem-nas com os poderes públicos. Apesar disso, eles possuem expectativas de que ela retome com suas atividades e continue fornecendo subsídios para que o Território continue a se desenvolver nessa perspectiva. Os relatos dos representantes da sociedade, a seguir, demonstram esse ponto de vista:

espero que realmente ele [as reuniões e ações intermediadas por meio da política Território da Cidadania Sertão de Minas] retorne, e que ele esse tempo que esteve parado que não seja para acabar, mas que seja para voltar renovado. Que nós tenhamos oportunidade de opinar né, porque o território é uma forma da gente deixar registrado nossos interesses, nossas intenções [...] (R9).

se voltar a funcionar como era antes, quando parou, se voltar a funcionar é muito bom, porque ajuda bastante, porque tanto promove o crescimento assim de cada localidade como também o pessoal que ajuda [...] (R10).

Como mostram estes relatos, o discurso e os benefícios da política são avaliados positivamente, mas, como se pode constatar também nos próprios relatos, as ações da política pública no Território Sertão de Minas pararam de funcionar e a sociedade local não deu continuidade às ações iniciadas. Ficaram as expectativas de novos benefícios, o que evidencia a relação de dependência da sociedade em relação ao Estado, traço característico do que estamos denominando de “Estadania”.

Além disso, pode-se constatar que a política pública “Territórios da Cidadania”, apesar de anunciar um discurso da cidadania, por meio da articulação entre os três níveis de governo e a sociedade local, colocou em prática, sutilmente, o que se pode denominar de “Territórios da Estadania”, por conceder os direitos de cidadania mediante suas ações, que são apenas “recepcionadas pela sociedade”, pois o planejamento, os recursos e a estrutura da política são definidas pelo Estado, de cima para baixo, o que induz à passividade da sociedade local apenas como beneficiária dos

vínculos que se estabelece com o Estado em detrimento do exercício da cidadania. Os resultados aqui apresentados reforçam o argumento de Faria et al. (2008), qual seja:

na estadia a sociedade se move a partir das iniciativas do Estado, de políticas públicas orientadas pelo crivo político de “especialistas” em contraste com a cidadania. A cidadania para se efetivar, gradativamente, envolve a participação de movimentos independentes à concessão do Estado (p. 4).

## Considerações Finais

Este artigo apresentou os elementos centrais que caracterizam as políticas públicas territoriais, os quais dizem respeito às iniciativas de superar as desigualdades socioterritoriais. A concepção da política “Territórios da Cidadania” é inovadora ao propor o diálogo da sociedade com os poderes públicos, principalmente com os moradores da área rural que, por muitos anos, foram excluídos da participação e articulação das políticas públicas. Tal concepção, no entanto, foi distorcida nas ações que sustentam a política pública, o que nos leva a concordar com Pereira e Rigatto (2011, p. 29) de que “a tradição da cidadania no Brasil é de outorga e concessão de direitos pelo Estado. O Estado sempre foi o promotor da cidadania [...]”.

Percebe-se, assim, que os direitos civis, políticos e sociais são concedidos pelo Estado por meio das políticas públicas e que as entidades da sociedade civil são importantes legitimadoras da “Estadania”. Nesse sentido, foram identificados nos relatos dos representantes da sociedade local a expectativa por melhorias ou benefícios concedidos pelo Estado, sem a devida mobilização ou engajamento cívico da população local. Além disso, pode-se identificar, por meio dos relatos em geral, a dependência da sociedade local para promover desenvolvimento por meio dessa política

pública, o que confirma o nosso argumento de que se observa nas ações da política o reforço à “Estadania”, no sentido atribuído por Carvalho (1990) de que o Estado é como um porto de salvação.

Para além das dimensões inerentes quanto às interpretações dos representantes da sociedade local a respeito da política pública Território da Cidadania Sertão de Minas, estudos posteriores poderão abordar sobre uma metodologia participativa de intervenção do Estado que, de fato, valorize o cidadão enquanto sujeito e não apenas como cliente da política.

## Referências

ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, fev. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122012000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122012000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 8 set. 2012.

ANTÔNIO, F. (Coord.). *Desenvolvimento sustentável de territórios rurais*. [S. l.: s. n.], 2006. (Cartilha do Projeto Inovar).

ARAÚJO, T. B. *Território, desenvolvimento rural e regional*. In: FÓRUM INTERNACIONAL, TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E REGIONAL, 1., 2003, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: IICA, 2003. 1 CD-ROM.

BARBOSA, J. L. *Cidadania, território e políticas públicas*. 2009. Observatório de favelas. Disponível em: <[http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/acervo/view\\_text.php?id\\_text=14](http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/acervo/view_text.php?id_text=14)>. Acesso em: 13 set. 2012.

BAVA, S. C. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: GOMIDE, D. (Org.). *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Abong, 2003.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura no Brasil. In: VIANA, P. F. et al. (Org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: Aped; Secco, 2010. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articulos/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998. 368 p.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Tradução Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARVALHO, J. M. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. Contag. *Mobilizações*. 2012. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?action=1>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

DELAMARE, R. *Projetos estratégicos de base territorial*. 2011. Disponível em: <<http://www.aptabr.org.br/novo/index/Edital/ProjetosEstrategicosdeBaseTerritorialRogerio-DelamareAgostode2011.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2012.

FARIA, Lia Ciomar Macedo de et al. Uma reflexão sobre o trabalho e a educação profissional no Brasil. In: *Revista Científica Digital da Faetec*, ano I, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.faecet.rj.gov.br/desup/images/edutec/lia.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Institucional: a Fetaemg*. 2012. Disponível em: <<http://www.fetaemg.org.br/institucional/a-fetaemg/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

GORGULHO, S. *Barraginhas: o exemplo e a força de Fabiana*. 2012. Disponível em: <[http://www.gorgulho.com/?sessao=materia&idMateria=922&titulo=BARRAGINHAS\\_-O-EXEMPLO-E-A-FORCA-DE-FABIANA](http://www.gorgulho.com/?sessao=materia&idMateria=922&titulo=BARRAGINHAS_-O-EXEMPLO-E-A-FORCA-DE-FABIANA)>. Acesso em: 27 nov. 2012.

HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. IICA. *Relatório anual 2008: a contribuição do IICA para a agricultura e o desenvolvimento das comunidades rurais no Brasil*. Brasília, 2009. 63 p.

MARQUES, A. C. B. M. Interações comunicativas como vetores de um território entre o concreto e o virtual. In: OLIVEIRA, C. T. F.; NUNES, M. V. (Org.). *Cidadania e cultura digital: apropriações populares da internet*. Rio de Janeiro: E-papers, 2011. 220 p.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967. 220 p.

MARTINS, E. B. *Cidadania: o papel da disciplina de História na construção de cidadãos plenos a partir de um olhar histórico reflexivo*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tdebusca/arquivo.php?codArquivo=3163>>. Acesso em: 2 set. 2012.

MARTINS, I. G. S. *Conheça a constituição: comentários à constituição brasileira*. Barueri: Manole, 2005. V. 1.

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade moderna. In: PEREIRA, J. R. (Org.). *Gestão social de políticas públicas*. Lavras: Ufla, 2011.

PORTAL DA CIDADANIA. *Territórios*. 2012. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

RAMPAZZO, L. *Metodologia científica: para alunos dos cursos de Graduação e Pós-Graduação*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

REIS, C. N. Capitalismo, direitos sociais e políticas sociais no Brasil: algumas notas exploratórias. In: FLICKINGER, H. G. (Org.). *Entre caridade, solidariedade e cidadania: história comparativa do serviço social Brasil/Alemanha*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. 210 p.

SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 3, n. 4, 2007. Especial. Disponível em: <[http://www.rbgdr.net/extra\\_n01/artigo1.pdf](http://www.rbgdr.net/extra_n01/artigo1.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

SILVA, E. F. Movimentos sociais. In: OLIVEIRA, R. C. S. *Sociologia: consensos & conflitos*. Ponto Grossa: UEPG, 2001. 180 p.

SILVA, G. Desenvolvimento local e novo municipalismo na Amazônia. In: COCCO, G. et al. *Gestão local e políticas públicas na Amazônia*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. 200 p.

SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA. SGE. *Colegiados em rede*. 2012. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. SIT. *Mapas: território da cidadania*. Minas Gerais. 2012. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 15 set. 2012.

SOUZA, A. V. M. *Marcas de diferença: subjetividade e devir na formação de professores*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. 208 p.

Recebido em: 6/4/2013

Accite final em: 18/9/2013