

UFRRJ

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA**

TESE

**Gestão Social, Esfera Pública e Desenvolvimento
Territorial Rural: um estudo de casos no Brasil e na
Argentina**

Thais Soares Kronemberger

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E
INOVACAO EM AGROPECUARIA**

**GESTÃO SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL RURAL: UM ESTUDO DE CASOS NO BRASIL E NA
ARGENTINA**

THAIS SOARES KRONEMBERGER

Sob a Orientação do Professor
Cezar Augusto Miranda Guedes

Co-orientação dos Professores
Fernando Guilherme Tenório

e

Gustavo Ramón Cimadevilla

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora**, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

Seropédica, RJ

Abril de 2015

351.81
K93g
T

Kronemberger, Thais Soares, 1984-
Gestão social, esfera pública e desenvolvimento territorial rural: um estudo de casos no Brasil e na Argentina / Thais Soares Kronemberger. – 2015. 294 f.: il.

Orientador: Cezar Augusto Miranda Guedes.
Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, 2015.
Bibliografia: f. 269-283.

1. Administração pública – Brasil – Participação do cidadão - Teses. 2. Administração pública – Argentina – Participação do cidadão - Teses. 3. Desenvolvimento rural - Brasil – Teses. 4. Desenvolvimento rural - Argentina - Teses. 5. Participação social - Brasil – Teses. 6. Participação social – Argentina – Teses. I. Guedes, Cezar Augusto Miranda, 1954- II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária. III. Título.

É permitida a cópia parcial ou total desta Tese, desde que citada a fonte.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
EM AGROPECUÁRIA**

THAIS SOARES KRONEMBERGER

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora**, no Programa de Pós-Graduação em Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

TESE APROVADA EM 27/04/2015.

Cezar Augusto Miranda Guedes. Ph.D. UFRRJ
(Orientador)

Renato Linhares de Assis. D.Sc. UFRRJ

Lamounier Erthal Villela. Ph.D. UFRRJ

Airton Cardoso Cançado. Ph.D. UFT

Sergio Luis Allebrandt. D.Sc. UNIJUI

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me guiar, me mostrar o caminho a seguir, iluminar meus pensamentos e ser minha fortaleza nos momentos de fraqueza.

Aos meus pais, Heloisa e José, pelo amor incondicional que me criaram, pelos valores ensinados e por estarem sempre ao meu lado, me apoiando nas minhas escolhas de vida e acadêmica.

Às minhas irmãs, Catarina e Gabriela, esta última minha filha do coração, por me ensinarem que para ser feliz precisamos do essencial, e também por me fazerem lembrar uma fase da minha vida que tenho tanta saudade.

A Felipe, pelo amor, por ser meu companheiro em todos os momentos, inclusive neste dedicado à tese, que me rendeu horas a fio lendo, escrevendo e pesquisando. Sou grata por me ensinar que a vida não se resume à dimensão do trabalho.

Ao Anderson, por me fazer reconhecer o valor de uma amizade.

Ao Professor Cezar Guedes, pela orientação e confiança desde o início do curso de doutorado, pelo apoio com a bolsa de doutorado sanduíche e durante a realização deste estudo.

Ao Professor Fernando Tenório, pelas oportunidades que me foram dadas no meio acadêmico e por me colocar pela primeira vez em uma sala de aula, me fazendo acreditar que sou capaz.

Ao Professor Gustavo Cimadevilla, pela acolhida e orientação durante a minha passagem na *Universidad Nacional de Río Cuarto* (UNRC) na Argentina.

Aos Professores Airton Cardoso Caçado, Lamounier Erthal Villela, Renato Linhares de Assis e Sergio Luis Allebrandt, que gentil e prontamente aceitaram o convite para compor a banca de defesa da tese dando contribuições relevantes para o estudo.

À Professora Lucia dos Anjos, que desde o início me incentivou com a carreira docente. Sou grata ao apoio que recebi durante os quatro anos do curso de doutorado e por me fazer enxergar o horizonte da carreira docente.

À Renata, funcionária do PPGCTIA/UFRRJ, pelo apoio administrativo em todas as solicitações, sempre eficiente, prestativa, cuidadosa e amiga.

A Juan Torrado, pela amizade, por me deixar fazer parte da sua família, do grupo de profissionais da Agência de Extensão do INTA em *Victorica* e me oferecer todas as condições para que o estudo no Oeste de *La Pampa* fosse realizado.

A Jesus Perez, diretor da Estação Experimental Agropecuária Anguil Ing. Agr. Guillermo Covas do INTA, pela anuência com esta pesquisa de doutorado, permitindo que o quadro de profissionais do INTA fosse entrevistado.

Aos queridos amigos argentinos, Andrea, Mercedes, pequena Sofie, Juan Lux e sua senhora, pequeno Simón, Vanesa, Sol, Pelú, Ivana, Sergio, Marcela, Tate, pequeno Danilo, Jorgito, por serem a minha família e meu refúgio nos momentos de solidão.

Aos produtores de caprinos do Oeste de *La Pampa*, em especial, Raul Luzero e sua senhora, Maria Cora, Maria Morales, por me ensinarem o valor da simplicidade e me fazerem perceber, guardada a devida proporção, o sentido da frase de Guimarães Rosa: “*O sertanejo é, antes de tudo, um forte*”.

Agradeço a todos os entrevistados, do Brasil e da Argentina, do Noroeste Fluminense e do Oeste de *La Pampa*, representantes do poder público e da agricultura familiar, por me

receberem seja em sua casa ou ambiente de trabalho, tornando possível a realização deste estudo.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pela bolsa de doutorado durante os quatro anos do curso.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de doutorado sanduíche concedida.

O produtor na verdade ele acredita muito. O produtor é um trabalhador, ele sonha, ele acredita. Ele pega uma seca dessas aí, ele está acreditando que amanhã vai ser diferente. Ele está lutando. É um sonhador. Eu sei porque eu fui criado nessa área aí e gosto. Isso é uma paixão. (...) E o produtor é assim, ele sonha.

(Agricultor Familiar do Noroeste do estado do Rio de Janeiro. Entrevista, 2015).



Foto 1 – Produtor de caprinos do Oeste de *La Pampa*; Argentina. 2013.
Fonte: Acervo pessoal

RESUMO

KRONEMBERGER SOARES, Thais. **Gestão Social, esfera pública e desenvolvimento territorial rural: um estudo de casos no Brasil e na Argentina**. 2015. 294f. Tese. (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2015.

A pergunta central que o estudo buscou responder foi: como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina? Tal questionamento está diretamente relacionado com a abordagem territorial do desenvolvimento rural que preconiza a diretriz participativa em fóruns deliberativos capazes de integrar atores sociais, sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisão política, tendo por finalidade a identificação de demandas locais e o estabelecimento de ações concertadas de desenvolvimento rural. A gestão social, neste caso, constitui a relação dialógica entre os atores sociais da esfera pública, na qual a finalidade é o processo de discussão e de deliberação de ações de desenvolvimento por meio de autoridade decisória compartilhada. O território, deste modo, é visto como unidade ativa do desenvolvimento, tendo espacialidade potencial para construção de projetos de desenvolvimento concertados socialmente. Sustentada em tal discussão, a pesquisa partiu de dois pressupostos: (1) a prática da gestão social em territórios rurais está condicionada a constituição de esferas públicas deliberativas e (2) requer a provisão de condições participativas capazes de gerar oportunidades e capacidades para a inserção da sociedade civil no processo decisório. Os objetos de estudo consistiram no Programa Territórios da Cidadania da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e no *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* do *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* do *Ministerio da Agricultura, Ganadería y Pesca*, do Brasil e da Argentina, respectivamente. O método de pesquisa adotado foi o estudo de casos comparado entre o Território da Cidadania Noroeste Fluminense, no Brasil, e o Território Oeste Pampeano, na Argentina. A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Em relação a esta última, foram realizadas técnicas de observação simples e participante nos territórios investigados, bem como realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do Estado e da agricultura familiar. O tratamento dos dados foi realizado de forma qualitativa, a partir da técnica de análise de conteúdo por grade mista, na qual categorias de análise foram definidas preliminarmente, sendo incorporadas também durante o processo de análise. A categorização contou com três critérios: político-institucional, territorial e social desmembrados em um conjunto de unidades de análises correspondentes. Os resultados apontam, que no caso argentino, a gestão social é percebida na construção de relações sociais e no processo de discussão, sustentados na dialogicidade e na intersubjetividade, a partir de uma identidade comum entre os pequenos produtores. No caso brasileiro, as esferas públicas contribuem para integrar os diversos públicos pertencentes ao segmento da agricultura familiar, além de constituírem um espaço de expressão das reivindicações e de conquista de direitos sociais por aquelas representações mais mobilizadas e organizadas socialmente. Contudo, a gestão social enfrenta barreiras na apropriação do processo decisório pela sociedade civil, principalmente, pelos segmentos em desvantagem que não conseguem efetivar condições participativas para sua inserção deliberativa, seja no Território da Cidadania Noroeste pelo predomínio da gestão estratégica seja no Território Oeste pela ausência de institucionalização de mecanismos decisórios participativos.

Palavras-Chave: Gestão social. Esfera pública. Desenvolvimento territorial rural.

ABSTRACT

KRONEMBERGER SOARES, Thais. **Social management, public sphere and rural territorial development: a study of cases in Brazil and in Argentina**. 2015. 294p. Thesis. (Doctor in Science, Technology and Innovation in Agriculture). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2015.

The central question that the study searches to answer is: how the social management is established on rural territorial development programs in Brazil and in Argentina? Such question is directly related with the territorial approach of rural development that advocates the participatory policy in deliberative forums capable of integrate social actors, especially those traditionally excluded of the process of political decision-making, with the purpose the identification of local demands and the established of concerted actions of rural development . The social management, in this case, is the dialogic relationship between the social actors of the public sphere, which the finality is the process of discussion and deliberations of actions of development through an operative authority shared. The territory, in this case, is faced how an active unity of development, having a potential spatiality to the construction of projects of development socially concerted. Built upon such decision, the research came from two presuppositions: (1) the practice of management social in rural territory is conditioned to the constitution of deliberative public spheres and (2) requires the provision of participative conditions of generate opportunities and capacities to insertion of the civil society in the decision process. The objects of study adopted consisted in the *Programa Territórios da Cidadania da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário* and the *Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca* of Brazil and Argentina, respectively. The research method consisted in the study of cases compared between the *Território da Cidadania Noroeste Fluminense*, in Brazil and the *Território Oeste Pampeano*, in Argentina. The data collect counted with bibliographic researches, documental and of camp. In relation to these, were realized techniques of simple and participative observation in investigated territories and at the same time, were realized semi structured interviews with state representatives and with family agriculture. The treatment of data were realized of quality form from the analyze technique of content by mixed grade, in which the categories of analysis were preliminary defined, being incorporated also during the analyze process. The categorization counted with three criteria institutional-political, territorial and social dismembered in a group of unities of correspondents analyzes. The results point, in the argentine case, the social management is related with the construction of social relations and of a discussion process, characterized for dialogicity and intersubjectivity, from the existence of common identity between the small caprine producers. In Brazilian case, the public spheres contribute to integrate the diverse publics belong to the segment of family agriculture and constitute an expression space of demands and acquisition of social rights for those representations more mobilized and social organized. However, the social management faces difficulties in the appropriation of decision process by civil society, principally, by those segments on disadvantage that can not realize participative conditions to your deliberative insertion, as in the *Território da Cidadania Noroeste* because of the predomination of strategic management as in the *Território Oeste* by the absence of institutionalization of participatory decision-making mechanisms.

Key words: Social management. Public sphere. Rural territorial development

RESUMEN EXPANDIDO

KRONEMBERGER, Thais Soares. **Gestión social, esfera pública y desarrollo territorial rural: un estudio de casos en Brasil y Argentina**. 2015. 294p. Tesis (Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2015.

1. Introducción

El estudio está inserido en la relación entre gestión social, esfera pública y desarrollo rural. Esta relación se encuentra directamente relacionada con el enfoque territorial que ganó importancia en el debate sobre desarrollo rural y, especialmente, en la conducción de las políticas públicas para ese sector en diversos países. En el medio rural, el abordaje territorial es encarado como una perspectiva innovadora por renovar la concepción de desarrollo rural debido a su concepto polisémico por excelencia (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

En las políticas de desarrollo territorial rural, el territorio es considerado un espacio con identidad, con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. Es percibido como una construcción social y no como un espacio predeterminado, “objetivamente existente” derivado de características físicas o económicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). Es una unidad activa de desarrollo, que tiene recursos específicos y no transferibles de un lugar a otro. Son recursos materiales e inmateriales, cómo un saber-hacer original, relacionado a la historia local. Por consiguiente, el territorio no es solamente una realidad geográfica o física, pero una realidad humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

El desarrollo territorial rural puede ser entendido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuya finalidad es la reducción de la pobreza rural. La transformación productiva tiene por objetivo la articulación competitiva y sustentable de la dinámica económica del territorio a los mercados dinámicos. De forma complementaria, el desarrollo institucional es responsable por estimular y contribuir con la interacción y la concertación social de los diversos actores locales, incluyendo los más vulnerables (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

En este sentido, la institucionalidad participativa es necesaria para la conducción de políticas públicas direccionadas para el desarrollo rural de los territorios debido a su potencial para establecer el dialogo y la interacción entre fuerzas sociales en la construcción de acciones acordadas de desarrollo. Además, es capaz de promover la inserción de actores tradicionalmente excluidos del proceso de tomada de decisión junto al Estado (poblaciones tradicionales, movimientos sociales) en el establecimiento de estrategias de desarrollo que traigan beneficios para ese público (COELHO, FAVARETO, 2008; FAVARETO, 2009; FUNG; WRIGHT, 2003; DALLABRIDA, 2007).

A esa relación dialógica y participativa en que el proceso decisorio es compartido y acordado entre los diversos actores sociales, denomínese gestión social (TENÓRIO, 2008b). Tenório (2008b) explica que: “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (p. 158).

Así, la esfera pública constituye el espacio privilegiado para la práctica de la gestión social al fomentar el dialogo y el proceso de discusión entre los individuos interesados en alcanzar el consenso en las decisiones. Este último es entendido como el reconocimiento intersubjetivo de la validez de la argumentación entre los participantes de la acción comunicativa realizada por actos de entendimiento en busca de bien común (HABERMAS, 1987).

Es inserido en este contexto que el estudio tiene como principal objetivo analizar como la gestión social es establecida en programas de desarrollo territorial rural en Brasil y Argentina. Así, son objetos de la investigación el *Programa Territórios da Cidadania* (PTC) de la *Secretaria de Desenvolvimento Territorial* (SDT) de lo *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (MDA) y el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNDT) conducido por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente.

La investigación, de naturaleza cualitativa, partió de dos presupuestos centrales. El primero de ellos es que la práctica de la gestión social en territorios está sujeta a la constitución de esferas públicas participativas con la finalidad de integrar los actores sociales, facilitar el diálogo, fomentar el debate y promover la deliberación sobre las acciones que van a centrarse en el territorio. El segundo, como un desarrollo del primero, se vuelve para la insuficiencia solamente de la institucionalización de esferas públicas para la práctica de la gestión social, siendo necesaria la provisión de condiciones participativas promotoras de oportunidades y capacidades para la inserción de la sociedad civil en el proceso decisorio participativo.

Así, el estudio entiende que la práctica de la gestión social en políticas de desarrollo territorial rural estaría asociada tanto a la existencia de una esfera pública decisoria, abierta a la participación, para la realización de procesos comunicativos y de reivindicación de las problemáticas sociales (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013), cuanto a la necesidad de igualar oportunidades en el proceso deliberativo debido a la existencia de desigualdades que comprometen a la apropiación de la participación como instrumento para la promoción del desarrollo (SEN, 2001).

Por consiguiente, un estudio de casos comparados entre dos programas de desarrollo territorial rural en Brasil y Argentina, a partir de un enfoque en la gestión social en esferas públicas, busca poner en evidencia otros factores relacionados con las dimensiones político-institucional, territorial y social, que tiene impacto en la apropiación de la participación como instrumento del desarrollo por aquellos segmentos sociales más vulnerables.

2. Método de Investigación

El método de investigación adoptado consistió en el estudio de casos comparados (YIN, 2005) en un territorio delimitado por cada programa de desarrollo rural en Brasil y Argentina. Son ellos: *Territorio da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro*, en el PTC, y *Territorio Oeste Árido*, localizado en la provincia de La Pampa, dentro de PNDT.

La selección de los territorios fue realizada principalmente por la base económico-productiva consistir predominantemente en la agropecuaria extensiva, de baja productividad, ejercida por pequeños productores locales, además de ambos los casos presentaren débiles condiciones de vida de la población, en términos de desarrollo humano. En este último aspecto, el Territorio Oeste Pampeano tiene más expresividad que el Territorio Noroeste Fluminense en términos de fragilidades socioeconómicas.

El estudio de casos es caracterizado por buscar comprender con mayor detalle y profundidad fenómenos sociales complejos, proponerse a enfrentar una situación en la que habrá muchas variables de interés y, como resultado, estar basada en varias fuentes de evidencias (YIN, 2005). Ese tipo de estrategia de investigación se beneficia por el desarrollo previo de proposiciones teóricas para conducir la recolección y análisis de datos (VERGARA, 2007).

La etapa de la recolección de datos contó con la realización de investigaciones bibliográfica y documental, así como investigación de campo en dos territorios investigados, donde fueran realizadas observaciones de tipo simples en *Território da Cidadania Noroeste do RJ* y participante en caso de Territorio Oeste Árido, además de haber sido realizadas

entrevistas semiestructuradas con representantes del Estado y del sector de la agricultura familiar.

Así, fue utilizada la triangulación de datos como estrategia de combinación de distintas fuentes para la comprensión de la realidad social (VERGARA, 2010), lo que permitió la integración de múltiples puntos de vista relacionados al trabajo de investigación (MINAYO et. al., 2005). La utilización de esa técnica también permitió un mayor grado de proximidad con los objetos de estudio, además de posibilitar la apertura para nuevas indagaciones contribuyendo para el enriquecimiento de los resultados (FLICK, 2004).

El tratamiento de los datos siguió el método de análisis de contenido de grade mista (VERGARA, 2010), por lo cual fueron definidas categorías y unidades de análisis a partir del referencial teórico, con el intuito de averiguar los presupuestos adoptados en el estudio. Los datos fueron organizados con base en un cuadro categorial, privilegiando la identificación de temas comunes presentes en las entrevistas y en los documentos analizados (BARDIN, 2011).

La gestión social del desarrollo territorial rural fue analizada a partir de tres categorías: **político-institucional**, **territorial** y **social**, desdobladas en un conjunto de unidades de análisis que las definen y caracterizan, respectivamente. La primera de ellas, busca analizar, a partir de los marcos normativos y de las líneas de acción preconizadas por los programas de desarrollo territorial, la **estrategia de desarrollo** escogida y la **directriz participativa** adoptada. La segunda está dedicada a analizar el territorio, cuya finalidad es entender sus dinámicas para la conducción de políticas de desarrollo territorial rural expresadas en la **delimitación territorial, identidad y proyectos territoriales**. Por fin, la tercera presenta la relación directa con la gestión social en esferas públicas y se refiere tanto a la **dinámica participativa** da sociedad civil en los territorios investigados, cuanto a las **condiciones** dadas para su inserción en el proceso deliberativo.

3. Resultados y Discusión

Los resultados del estudio llevados a cabo en el *Território da Cidadania Noroestes Fluminense* en Brasil y en el Territorio Oeste Pampeano en Argentina fueron construidos a partir de las dimensiones político-institucional, territorial y social, consideradas definidoras de la gestión social del desarrollo territorial rural.

La **dimensión político-institucional** fue analizada por la **estrategia de desarrollo y directriz participativa** recomendadas en los programas de desarrollo territorial rural brasileño y argentino. Primeramente, más diferencias de que similitudes son percibidas en relación con la estrategia de enfoque territorial. Mientras en el caso brasileño, la finalidad no deja dudas que esté insertada en la agenda política del gobierno federal para reducir la pobreza y direccionar acciones para áreas del interior de país más deficitarias, en caso argentino, el INTA une el enfoque territorial a su misión como organismo público en promover extensión rural, investigación e innovación tecnológica y organizacional. Con respecto a la **directriz participativa**, el punto principal de destaque está en la institución de una esfera pública decisoria. Aunque ambos Programas asumieren la directriz participativa en sus acciones, el PTC, además de tener la gestión social en sus marcos normativos de la estrategia de desarrollo territorial, reconoce los colegiados territoriales como tomadores de decisiones participativas. En caso argentino, la dinámica participativa es distinta. El INTA tiene en su estructura institucional consejos asesores locales dentro de las agencias de extensión rural que garanten el involucramiento de productores rurales al expresar sus demandas y ser consultados cuanto a las acciones que serán establecidas en territorio. La participación, en este caso, compite más al trabajo de la extensión rural desarrollado a través de la relación entre técnico y productor, no teniendo influencia en la tomada de decisiones sobre proyectos territoriales.

Ya la dimensión territorial fue analizada por tres criterios de análisis: **delimitación territorial, identidad y proyecto territorial**. Cuanto al primer de ellos, al comparar la delimitación de los Territorios Noroeste Fluminense y Oeste Pampeano, la principal similitud con respecto a la existencia en los marcos normativos del PTC y PNDT es sobre el concepto de territorio, comprendido como un espacio de construcción social y de identidad, que es resultado de un proceso de pertenencia por ellos actores locales. Por otra parte, la principal distinción está en la delimitación político-administrativa por el Territorio Noroeste Fluminense al seguir el recorte de una de las mesorregiones de la provincia de Rio de Janeiro, mientras el Territorio Oeste Pampeano, acercarse de una demarcación “construida”, a partir del trabajo de extensión rural de INTA, lo que le permite comprender mejor las dinámicas territoriales. Sin embargo, en el caso argentino, hay una restricción relativa a la validación por la población local de esa delimitación territorial propuesta por la coordinación del proyecto territorial Oeste por el INTA. Con respecto a la **identidad**, puede decirse que mientras el *Territorio da Cidadania Noroeste Fluminense* presenta una heterogeneidad de elementos identitarios, característicos de la diversidad del propio núcleo de la agricultura familiar en Brasil (pesca, la artesanía por el quilombola; agricultura y ganadería lechera por los pequeños productores), el Territorio Oeste Pampeano cuenta con una identidad más homogénea presente en la producción caprina desarrollada por los pequeños productores, y también en las condiciones de escasez predominante del Oeste de La Pampa. Destaca que hay un reconocimiento social también por los pequeños productores caprinos con la creación de cabra de raza colorada percibido en la importancia que se da a los premios recibidos en ferias de exposición, y también por la relación asociativa que se construyó entre ese tipo de productor. Por último, el análisis de los **proyectos territoriales** mostró que existen diferencias substantivas entre los casos estudiados en Brasil y Argentina. Esto es porque el enfoque territorial en caso brasileño está alineado con la agenda política nacional de reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, siendo llevado a cabo por un programa federal que busca integrar acciones de iniciativas sociales al territorio. En el caso argentino, la débil actuación del Estado en promover políticas públicas para el medio rural es significativa. Si en el Territorio Noroeste Fluminense falta el apoyo de la asistencia técnica y del acompañamiento sistemático de las acciones previstas por los proyectos territoriales, el Territorio Oeste carece de institucionalidad en la provisión de programas de desarrollo rural para generar oportunidades substanciales a los pequeños productores consiguieren superar la exclusión social.

Finalmente, la dimensión social expresó aspectos directamente relacionados a los presupuestos asumidos por ese estudio, es decir, participación con decisión y condiciones de efectación de la gestión social en las esferas públicas. El primer de ellos se refiere a la **dinámica participativa** y cuando son comparados los territorios Noroeste Fluminense y Oeste Pampeano, el principal resultado está en los diversos procesos que pueden estar presentes en el establecimiento de la gestión social. Como si en el territorio brasileño, la gestión social estuviese más insertada dentro el poder político decisorio y en territorio argentino, se expresase en la construcción participativa y en las relaciones de comunicación. Mientras en el Territorio Noroeste, el proceso decisorio es conducido por la gestión estratégica con el predominio de las articulaciones políticas y concentración de poder por los secretarios municipales de agricultura, en el Territorio Oeste, la gestión social adquiere un sentido simbólico de participación y del fenómeno asociativo por los pequeños productores que aún no consiguieren apropiación en tomada de decisión política. El segundo corresponde a las **condiciones participativas** vivenciadas por la sociedad civil en esferas públicas y los resultados apuntados fueron que las privaciones en ambos los territorios están relacionadas tanto con cuestiones previas al proceso decisorio, como: acceso a la información, dislocamiento y frágil organización social hasta insuficiencias más estructurales presentes en

la dinámica de funcionamiento de las esferas públicas, las cuales podemos citar: representatividad, capacitación técnica y política, división de poder entre los públicos participantes.

4. Conclusión

En relación con el primer presupuesto, la tesis concluyó que la existencia de una esfera pública en el *Territorio da Cidadania Noroeste Fluminense* y en el Territorio Oeste Pampeano es, especialmente, un espacio de expresión de las carencias por el segmento de la agricultura familiar. Pero, la efectividad del proceso decisorio deliberativo es el principal obstáculo para la práctica de la gestión social.

Mientras en caso brasileño, hay el predominio de una gestión estratégica combinada con la fragilidad de condiciones participativas para la inserción de la sociedad en el proceso deliberativo, en la Argentina, el espacio público existente en el territorio no tiene el carácter político decisorio garantido en su marco constitucional, pero contribuye para la asociación y construcción de relaciones sociales por los pequeños productores de ganado caprino.

En relación con el segundo presupuesto adoptado en el estudio fue posible concluir que solamente la institucionalización de espacios de participación no es suficiente para la práctica de la gestión social, pues es necesaria la existencia de condiciones participativas que promuevan oportunidades de inserción efectiva de la sociedad, especialmente, aquellos segmentos sociales más vulnerables económicamente en el proceso de toma de decisiones de la política de desarrollo rural.

La tesis concluyó también que la gestión social del desarrollo territorial rural es establecida mediante procesos participativos no habiendo un modelo *a priori* para su implementación. En la Argentina, la constitución de una esfera pública fomentó la asociación, la creación de procesos comunicativos y de relaciones sociales entre la población local del territorio. Pero, en ese país no hay una institucionalización de espacios públicos de toma de decisiones, lo que resulta en una limitación de la práctica de la gestión social. En caso brasileño, para aquel público de la agricultura familiar que consiguió empoderarse del colegiado territorial, beneficios en forma de derechos sociales fueron alcanzados, como Pronaf B, *Programa Luz para Todos*, PNAE y PAA. Todavía, para los demás agricultores familiares que enfrentan varias condiciones participativas para la inserción en el colegiado territorial, el consejo municipal de desarrollo rural sustentable es el lugar privilegiado para el ejercicio de la discusión y decisión política en substitución a la constitución de una esfera pública en todo *Territorio da Cidadania Noroeste Fluminense*.

Palabras-clave: Gestión social. Esfera pública. Desarrollo territorial rural.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de Participação.....	66
Figura 2 – Dimensões da Participação	69
Figura 3 – Elementos da Participação	72
Figura 4 – Potencialidades da Participação	76
Figura 5 – Potencialidades e Limites dos Espaços Públicos Institucionalizados	84
Figura 6 – Territórios da Cidadania.....	168
Figura 7 - Gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	169
Figura 8 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Programa Territórios da Cidadania	170
Figura 9 – Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro.....	172
Figura 10 – Delimitação Territorial-Ambiental Província de <i>La Pampa</i>	178
Figura 12 - Territórios e Projetos La Pampa-San Luis Argentina.....	181
Figura 13 - Territórios “Construídos” Noroeste Fluminense	204
Figura 14 – Território Oeste: Governo Provincial de La Pampa e INTA	207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Abordagem de Capacidades em Esferas Públicas	93
Tabela 2 – Segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil Entrevistados no Território da Cidadania Noroeste Fluminense	158
Tabela 3 – Atores Externos Entrevistados no Território Oeste Árido.....	159
Tabela 4 – Atores Internos Entrevistados no Território Oeste Árido.....	160
Tabela 5 – Eixo, Categorias e Unidades de Análise	161
Tabela 6 – Códigos para Identificação das Entrevistas	163
Tabela 7 – Problemas e Oportunidades Território Oeste Pampeano	182
Tabela 8 - Objetivos Gerais e Linhas de Intervenção do INTA	188
Tabela 9 – Resumo Categoria Político-Institucional	199
Tabela 10 - Ações do PTC no Território da Cidadania Noroeste RJ – 2013.....	214
Tabela 11 – Resumo Categoria Territorial	235
Tabela 12 – Resumo Categoria Social	263

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPG	Centros Associados de Pós-graduação
CEDRUS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CF 1988	Constituição Federal de 1988
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD	Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COTECINF	Colegiado do Território da Cidadania do Noroeste Fluminense
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRESMA	Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DFDA/RJ	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do estado do Rio de Janeiro
DT	Denominações Territoriais
EAESP	Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPERJ	Fundação Instituto da Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTDN	Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento de Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IGOP	Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPAF	<i>Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPS	Instituto de Pesquisa Social

LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MAGP	<i>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca</i>
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura
PEGS	Programa de Estudos em Gestão Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNDT	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de dos Territorios
PROFEDER	Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PSA	Programa Social Agropecuário
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAA	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UEP	Unidade Executora Provincial
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA	7
2.1. Democracia Liberal: Breve Introdução.....	7
2.2. Democracia Deliberativa: Principais Vertentes.....	17
2.2.1. Jürgen Habermas	23
2.2.2. Joshua Cohen	28
2.2.3. James Bohman	32
2.3. Esfera Pública: uma Construção Habermasiana.....	35
2.3.1. Esfera pública: constructo inicial.....	38
2.3.2. Esfera pública, ação comunicativa e relação Estado-sociedade	42
2.4. Esfera Pública: Críticas e Complementações.....	47
3. GESTÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS PÚBLICOS: CONSTRUINDO CAPACIDADES	54
3.1. Gestão Social.....	54
3.1.1. Críticas à gestão social.....	60
3.2. Participação.....	65
3.2.1. Dimensões da participação	67
3.2.2. Participação, cidadania e potencialidades.....	69
3.3. Espaços Públicos Participativos.....	78
3.4. Abordagem de Capacidades: a Participação como Desenvolvimento.....	86
4. MECANISMOS DECISÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA	99
4.1. Prólogo.....	99
4.2. Brasil.....	108
4.3. Argentina.....	115
4.4. Brasil e Argentina: Considerações Comparativas.....	119
5. DO DESENVOLVIMENTISMO AO NOVO- DESENVOLVIMENTISMO: A ABORDAGEM TERRITORIAL EM FOCO	122
5.1. Teoria do Desenvolvimento Cepalina.....	122
5.2. Teoria do Desenvolvimento à luz do Pensamento Furtadiano: a Questão do Subdesenvolvimento.....	124
5.2.1. Desenvolvimento econômico sob bases sociais	129
5.3. Novo-desenvolvimentismo: o Que Há de Novo?.....	131
5.4. Abordagem Territorial do Desenvolvimento.....	139

5.5. Problematizando Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Rural.....	148
6. METODOLOGIA.....	154
6.1. Natureza e Processos da Pesquisa.....	154
6.2. Coleta de Dados.....	157
6.3. Tratamento dos Dados.....	160
6.4. Limitações da Pesquisa.....	163
7. GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: OS CASOS DOS TERRITÓRIOS NOROESTE FLUMINENSE E OESTE PAMPEANO.....	165
7.1. Programa Territórios da Cidadania.....	165
7.1.1. Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro	171
7.2. <i>Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios</i>	174
7.2.1. Território Oeste Árido da Província de <i>La Pampa</i>	178
7.3. Análise dos Resultados.....	182
7.3.1. Político-institucional.....	183
7.3.2. Territorial.....	199
7.3.3. Social	236
8. CONCLUSÕES.....	266
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	269
10. ANEXOS.....	285

1. INTRODUÇÃO

O tema geral deste estudo insere-se na interface entre gestão social, esfera pública e desenvolvimento territorial rural. A questão central que norteia a pesquisa diz respeito a como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina?

A construção de tal problemática guarda relação com a abordagem territorial do desenvolvimento rural que preconiza a diretriz participativa, ao defender a constituição de uma governança democrática em fóruns deliberativos, tendo como propósito identificar as demandas locais e tecer propostas concertadas de desenvolvimento (COELHO et. al., 2005a; LEITE et. al., 2008).

A gestão social, nesse sentido, constituiria a gestão participativa no campo das políticas públicas, visando à deliberação como forma de decisão política sobre questões relacionadas ao desenvolvimento do território (TENÓRIO, 2010; 2008b). Para tanto, a constituição de esferas públicas se tornaria necessária para a realização do processo de discussão e da prática deliberativa, constituindo, desta maneira, o *locus* da gestão social no território (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Nos países latino-americanos, as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural foram estruturadas com o objetivo de oferecerem soluções inovadoras frente às políticas setoriais e aos desafios da sociedade e da economia, tais como pobreza, desigualdade regional, emergência do desenvolvimento sustentável e sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social (LEITE et. al., 2008).

O enfoque territorial conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para este setor em diversos países, inclusive no Brasil e na Argentina. No meio rural, a abordagem territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural, devido ao seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2010b; SEPULVEDA; GUIMARÃES, 2008).

O território é considerado um espaço com identidade, com um projeto de desenvolvimento concertado socialmente. É percebido como uma construção social e não um espaço pré-determinado, “objetivamente existente” e derivado de características físicas ou econômicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). É uma unidade ativa do desenvolvimento, possuidora de recursos específicos e não transferíveis de um lugar para outro. São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer original, relacionado à história local. Portanto, o território não é apenas uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Nesse sentido, ao considerar o território como um processo de construção social, o desenvolvimento territorial deve levar em consideração as múltiplas dinâmicas - econômicas, sociais, políticas e culturais – endógenas a cada território, relacionadas à sua história local (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Esse constitui um dos motivos de o território ser preferido ao município como unidade espacial de intervenção, por ser um espaço de construção social e não uma delimitação político-administrativa, além de possuir uma escala mais ampla que permite a percepção de dinâmicas mais complexas e promissoras, capazes de promover a articulação rural-urbano e tecer propostas de ação coletiva por parte dos atores, com maior capacidade de promoção da sustentabilidade do desenvolvimento (LEITE et. al., 2008).

Dessa forma, o caráter participativo das políticas de desenvolvimento territorial rural ganha relevância, ao envolver de forma ampla os atores sociais pertencentes ao território.

Com isso, torna-se importante a organização dos segmentos, em especial dos agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

Bem assim, a institucionalidade participativa torna-se necessária para a condução das políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento rural dos territórios, devido ao seu potencial em estabelecer o diálogo e a interação entre forças sociais na construção de ações pactuadas de desenvolvimento. Além disso, é capaz de promover a inserção de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório junto ao Estado (populações tradicionais, movimentos sociais) no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento que tragam benefícios para esse público (COELHO, FAVARETO, 2008; FAVARETO, 2009; FUNG; WRIGHT, 2003; DALLABRIDA, 2007).

A essa relação dialógica e participativa, em que o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais, denomina-se gestão social (TENÓRIO, 2008b). Como explica Tenório (2008b), “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (p. 158).

É por meio da solidariedade em busca do bem comum, da justiça social, que a prática da gestão social é direcionada. Parte-se do suposto de que a concepção de gestão social contém elementos constitutivos de uma razão ilustrada, ou seja, um conceito que abrange características de uma ação gerencial transformadora, portanto diferenciada daquele em que predomina o caráter subordinante das relações sociais da gestão estratégica, fundada apenas no sucesso, no êxito (TENÓRIO, 2012b).

O conceito de gestão social possui fundamentação nos preceitos teóricos de Jürgen Habermas, teórico da segunda geração da Escola de Frankfurt, sobretudo na sua concepção de cidadania deliberativa que, em linhas gerais, significa dizer que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO et. al., 2008, p. 9).

Habermas, ao propor a mudança de paradigma da razão instrumental para a razão comunicativa, coloca em evidência o papel da democracia no estabelecimento das relações sociais de forma livre e igualitária. A esfera pública, desta forma, constituiria o espaço de diálogo e processo de discussão entre os indivíduos interessados em alcançarem o consenso nas decisões. Este último é entendido como o reconhecimento intersubjetivo da validade da argumentação entre os participantes da ação comunicativa realizada por atos de entendimento na busca do bem comum (HABERMAS, 1987).

Assim, a esfera pública é considerada uma categoria chave para a prática da democracia deliberativa expressa na relação entre Estado e sociedade. Constitui um espaço de formação democrática da vontade política, no qual são tematizadas e fundamentadas questões da vida pública e social. Por ser caracterizada como uma esfera de comunicação, os participantes procuram discutir e resolver problemáticas comuns que afetam as suas vidas por meio do entendimento e do consenso (LUBENOW, 2010).

Sobre o público participante do processo de discussão, no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial rural, a construção de ações concertadas para a promoção do desenvolvimento entre distintos atores, dentre eles representantes da sociedade e do empresariado, é defendida por uma vertente da abordagem territorial sustentada pela compreensão de que os territórios rurais necessitam ser dinamizados econômica e produtivamente. Portanto, as ações desenvolvidas devem ultrapassar a implementação de programas sociais direcionados para a redução da pobreza e dar lugar à construção de projetos territoriais que incluam segmentos mais capitalizados da economia (ABRAMOVAY, 2000; 2006; FAVARETO, 2006a; 2008; 2010b).

Por outro lado, outra vertente do desenvolvimento territorial argumenta que, sendo a finalidade das políticas de desenvolvimento territorial a redução da pobreza e das desigualdades no meio rural, se torna muito difícil convergir soluções que atendam públicos tão distintos. De um lado, tem-se a agricultura familiar que vivencia problemas de ordem estrutural da sociedade e almeja melhores condições de sobrevivência. Por outro lado, há a presença, no meio rural, daqueles atores privados que defendem interesses próprios, preocupados em aumentar a produtividade e absorver novas tecnologias (LEITE et. al., 2010).

Nessa perspectiva, a política de desenvolvimento territorial adota um público prioritário, a agricultura familiar, e direciona suas ações para prover direitos sociais básicos e acesso a serviços públicos até então inalcançáveis por esse segmento da população. Nesse caso, o enfoque territorial busca, também, o reconhecimento e a valorização das especificidades da agricultura familiar, sua sociabilidade, costumes e tradições (MEDEIROS; DIAS, 2011).

Portanto, nesse contexto, a inclusão da gestão social caracterizaria as esferas públicas, ao promover a participação de segmentos menos favorecidos no processo político decisório, além de possibilitar a construção de um espaço de reivindicação de direitos no alcance de decisões mais justas e igualitárias (GAVENTA, 2001; FUNG; WRIGHT, 2003).

Nesse sentido, ao trazer essa discussão para a constituição de arenas decisórias participativas em territórios rurais, diversos aspectos de ordem cultural e político-institucional ganham destaque, não podendo ser desconsiderados na análise deste estudo, como: (1) as experiências acumuladas que constituem o mapa cognitivo das pessoas comuns e que as tornam mais ou menos predispostas a se inserirem em determinados espaços de socialização, onde relações de confiança são construídas com base em critérios diversos; (2) a forma como se constitui e se desenvolve o processo de representação, pois se trata de uma construção da legitimidade do representante; (3) a abertura dos espaços de participação para a manifestação dos conflitos, que surgem a partir das divergências de perspectivas entre os participantes do processo decisório (LEITE et. al., 2008).

Sustentado nessa discussão, este estudo adota como principal objetivo analisar como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: o Programa Territórios da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNDT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*, respectivamente.

O PTC adota o enfoque territorial com o propósito de superação da pobreza e das desigualdades no meio rural, além de dispor de uma institucionalidade decisória participativa, como os colegiados territoriais, na gestão pública do programa. Já o PNDT busca propiciar a inovação tecnológica e organizacional dos distintos atores sociais do meio rural, com ações direcionadas para a promoção da competitividade, da equidade social e da sustentabilidade nos territórios.

Destaca-se que o Programa argentino não possui uma instância decisória participativa nos territórios, sendo sua gestão realizada pelos centros regionais e agências de extensão rural do INTA que adotam metodologias participativas por meio da constituição e da ampliação dos grupos nas localidades, com o envolvimento de múltiplos atores sociais – representantes de segmentos empresariais e da sociedade civil, instituições públicas e privadas – na discussão sobre as problemáticas territoriais. Ressalta-se, nesse caso, o papel atribuído à extensão rural na realização de ações em prol do desenvolvimento rural nos territórios.

A pesquisa, de natureza qualitativa, partiu de dois pressupostos centrais que relacionam gestão social, esfera pública e desenvolvimento territorial rural. O primeiro deles é a de que a prática da gestão social em territórios está condicionada à constituição de **esferas**

públicas participativas com a finalidade de integrar os atores sociais, possibilitar a dialogicidade, fomentar o debate e promover a deliberação sobre as ações que incidirão sobre o território. O segundo, como desdobramento do primeiro, volta-se para a insuficiência somente da institucionalização de esferas públicas para a prática da gestão social, sendo necessária a provisão de **condições participativas** promotoras de oportunidades e capacidades para a inserção da sociedade civil no processo decisório participativo.

Esse último pressuposto guarda relação com a abordagem de capacidades de Sen (2000, 2001), ao inserir na discussão de desenvolvimento vetores alternativos que possam servir de instrumentos para o alcance do bem-estar social. A participação, desse modo, seria um deles, pois consistiria num meio de a sociedade não somente reivindicar suas problemáticas, mas de incluir-se efetivamente na discussão e definição do processo de tomada de decisões. Para isso, oportunidades precisam ser dadas, não somente em regras de funcionamento da democracia, mas em condições efetivas para a sua inserção na dinâmica deliberativa em esferas públicas.

O método de pesquisa adotado consistiu no estudo de casos comparado (YIN, 2005) em um território delimitado por cada programa de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina. São eles: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, no PTC, e Território Oeste Árido, localizado na Província de *La Pampa*, no âmbito do PNDT.

A etapa de coleta de dados contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, bem como pesquisa de campo nos dois territórios investigados, onde foram realizadas observações do tipo simples no Território da Cidadania Noroeste do RJ e participante no caso do Território Oeste Árido, além de terem sido realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do Estado e do segmento da agricultura familiar.

Desse modo, foi possível a adoção da triangulação de técnicas qualitativas de pesquisa, utilizadas e combinadas com o propósito de aprofundar o conhecimento sobre as realidades investigadas (MINAYO et. al., 2005).

O tratamento dos dados seguiu o método de análise de conteúdo de grade mista (VERGARA, 2010), pelo qual foram definidas categorias e unidades de análise à luz do referencial teórico, com o intuito de averiguar os pressupostos adotados no estudo. Os dados foram organizados com base em um quadro categorial, privilegiando a identificação de temas comuns presentes nas entrevistas e nos documentos analisados (BARDIN, 2011).

A gestão social do desenvolvimento territorial rural foi analisada a partir de três categorias: **político-institucional**, **territorial** e **social**, desdobradas em um conjunto de unidades de análise que as definem e caracterizam, respectivamente. A primeira delas busca analisar, a partir dos marcos normativos e das linhas de ação preconizadas pelos programas de desenvolvimento territorial, a **estratégia de desenvolvimento** escolhida e a **diretriz participativa** adotada. A segunda dedica-se à análise do território, cuja finalidade é entender suas dinâmicas para a condução das políticas de desenvolvimento territorial rural expressas na **delimitação territorial**, **identidade** e **projetos territoriais**. A terceira apresenta relação direta com a gestão social em esferas públicas e diz respeito tanto à **dinâmica participativa** da sociedade civil nos territórios pesquisados, como às **condições** dadas para a sua inserção no processo deliberativo.

A tese está estruturada, além desta introdução e das referências bibliográficas, em quatro capítulos teóricos, uma seção sobre a metodologia da pesquisa, um capítulo dedicado à análise dos resultados nos dois territórios pesquisados e à conclusão do estudo, incluindo propostas para o desenvolvimento de investigações futuras. A seguir, apresenta-se um breve resumo das principais discussões presentes em cada capítulo.

O primeiro capítulo refere-se ao estudo da democracia deliberativa e da esfera pública, a partir da discussão teórica na literatura nacional e internacional sobre essas temáticas, conferindo destaque ao pensamento habermasiano. Discorre-se sobre as concepções de

democracia liberal, com destaque para Schumpeter (1961) e da democracia deliberativa, a partir das principais contribuições de Joshua Cohen (1997, 2014), James Bohman (1997, 1998, 2000) e Jürgen Habermas (1984, 1994, 2003). Parte-se da obra de Habermas (1987) intitulada “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, considerada referência em trabalhos teóricos dedicados a temática da democracia deliberativa, seguida da discussão sobre ação comunicativa. A última seção é dedicada às críticas ao constructo inicial de Habermas sobre esfera pública e à desconstrução de algumas delas por Cohen e Arato (2000).

O segundo capítulo está direcionado à temática da gestão social e seus elementos conceituais que correspondem à participação e às institucionalidades participativas. Aliada a essa discussão, tem-se o referencial sobre abordagem de capacidades de Amartya Sen (2000; 2001) buscando problematizar as oportunidades e as condições participativas necessárias para a inserção da sociedade civil na tomada de decisão política. Como desdobramento dessa discussão, propõe-se um quadro analítico contendo dimensões e categorias relacionadas às condições participativas no processo decisório deliberativo.

O terceiro capítulo realiza uma análise comparativa entre Brasil e Argentina, no que concerne à disposição em legislação constitucional dos mecanismos de democracia participativa nesses dois países. Brevemente, são realizados alguns apontamentos sobre a retomada da democracia nesses dois países, além de discutir os principais aspectos que marcaram o processo de formação histórica e social do Brasil e da Argentina enquanto colônias portuguesa e espanhola, respectivamente.

O quarto capítulo constitui o último do bloco teórico e dedica-se ao tema do desenvolvimento. Realiza-se um levantamento histórico, a partir da concepção desenvolvimentista, baseada no pensamento de Celso Furtado e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), até a abordagem do Novo Desenvolvimentismo que associa crescimento econômico com inclusão social, além de valorizar a participação cidadã e o exercício do controle social. Ainda nesse capítulo, no bojo dessa discussão, é analisada a abordagem territorial do desenvolvimento rural com ênfase na sua emergência na América Latina e seus principais objetivos, além de uma seção dedicada à problemática da gestão social em esferas públicas de caráter territorial, a partir do referencial teórico sobre o tema.

O quinto capítulo apresenta a metodologia do estudo, as etapas de coleta e tratamento dos dados, incluindo as técnicas de pesquisa utilizadas para a realização da investigação. Apresenta-se, também, a descrição de cada categoria e unidade de análise, construídas na etapa de categorização dos dados à luz do referencial teórico e dos pressupostos deste estudo. Uma seção também é dedicada às limitações da pesquisa de campo realizadas no Território da Cidadania Noroeste Fluminense e no Território Oeste Pampeano.

O sexto capítulo refere-se à análise dos resultados sobre a gestão social do desenvolvimento territorial rural, com destaque para a pesquisa de campo realizada nos dois territórios estudados. A estrutura para a descrição dos resultados seguiu as categorias e as respectivas unidades de análise apresentadas no capítulo V, dedicado à metodologia, começando pelo caso brasileiro e seguido do argentino, para assim tecer a comparação entre os Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeano.

E, por fim, são tecidas as conclusões da tese de acordo com o questionamento central que motivou a realização da pesquisa. As respostas são dadas a partir da interface entre o referencial teórico adotado e os resultados alcançados com base nas dinâmicas territoriais do Noroeste Fluminense e do Oeste Pampeano. De forma geral, pode-se dizer que não há modelos de gestão social, mas sim processos de uma prática democrática participativa sempre em construção e que encontra no “território local” a espacialidade privilegiada para o seu desenvolvimento em esferas públicas decisórias.

Importante mencionar que a tese constitui um dos produtos do Projeto “Gestão social: ensino, pesquisa e prática” – Edital PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES 09/2008 –, sob a

coordenação do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), cujos temas geradores para o desenvolvimento de pesquisas de Mestrado e Doutorado entre as Instituições de Ensino Superior (IES) associadas, dentre elas a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), dizem respeito à gestão social e ao Programa Territórios da Cidadania.

2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA

2.1. Democracia Liberal: Breve Introdução

Definir democracia não é algo simplório. De forma geral, as definições, em sua maior parte, baseiam-se em um modelo de sistema político caracterizado pela relação de poder entre representantes e representados, governantes e governados, aliado a valores de liberdade e igualdade.

Tal concepção guarda relação com a designação de distintas formas de governo nos quais o poder político é exercido pelo povo ou pela sua maioria, o que diferencia a democracia de outros tipos de governo, como o aristocrático e o monárquico. Com a democracia, a noção de soberania popular ganha destaque pelo fato de a autoridade política ser exercida pelo povo (BOBBIO, 1999).

A democracia, enquanto forma de governo, pode ser compreendida a partir de alguns procedimentos considerados universais: (1) órgão político máximo, detentor da função legislativa, composto por membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; (2) existência de outras instituições com dirigentes eleitos junto ao órgão legislativo; (3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria sem distinção podem ser eleitos; (4) os votos de cada eleitor têm o mesmo peso; (5) todos os eleitores devem ser livres para votar, de acordo com a sua opinião formada livremente (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004).

Pode-se dizer que as características acima apresentadas correspondem a um modelo liberal de democracia, na medida em que há competição de interesses representados para o exercício do poder político e, principalmente, limitação da participação do cidadão restrita a escolha de representantes políticos (LONGAS, 2013).

De forma a complementar tal concepção, a modalidade deliberativa da democracia vem a fortalecer a ideia fundamental da legitimidade democrática, na qual a autorização do poder estatal é sustentada por decisões políticas coletivas exercidas pela sociedade civil (COHEN, 2013).

Ao contrário da democracia liberal, a deliberação traz como proposta em sua concepção a ampliação da participação cidadã por meio da institucionalização de espaços públicos de debates diretos no exercício da política, como fóruns, assembleias, conselhos, conferências, dentre outros que propiciem à sociedade interferir nas decisões políticas (LONGAS, 2013).

No caso da democracia liberal, pode-se dizer que há uma relação de dois elementos não necessariamente interdependentes. O primeiro refere-se à própria noção de liberalismo que percebe o Estado com poderes e funções limitadas, contrapondo-se a outras formas de Estado como o monárquico e de bem-estar social. O segundo é a compreensão de democracia no qual o poder não está concentrado nas mãos de um só representante ou de um determinado grupo (elite), mas de todos ou da maior parte (BOBBIO, 2005).

O Estado liberal pressupõe a doutrina dos direitos do homem construída pela escola de direito natural - jus naturalismo - no qual todo o indivíduo de forma indistinta por natureza detém direitos fundamentais: direito à vida; à liberdade; à segurança; à felicidade. Na concepção liberal, a racionalidade individual adquire proeminência em detrimento de uma racionalidade direcionada para a sociedade, para a ação coletiva. O Estado, dessa maneira, passa a ser considerado um mal necessário e deve intervir o menos possível na esfera de ação dos indivíduos. Em síntese: “sem individualismo não há liberalismo” (BOBBIO, 2005, p.16).

No liberalismo, o respeito aos direitos individuais e ao princípio da neutralidade política constituem a norma para legitimidade nas democracias constitucionais. A premissa é que os indivíduos possuam direitos morais que funcionam como limitações sobre o governo e

sobre os outros, como a autonomia, o igualitarismo e o universalismo. Assim, as decisões políticas adquirem caráter legal e obrigatório na medida em que respeitam os direitos individuais (COHEN; ARATO, 2000).

Na democracia liberal, a modalidade representativa é a que possui maior viabilidade no exercício do poder político pela maioria. Com a representação, há participação indireta pela população através da delegação de poder aos representantes eleitos que se julga estarem em condições de avaliar quais seriam os melhores interesses gerais pelos cidadãos (BOBBIO, 2005).

Ao estabelecermos a conexão entre liberalismo e democracia, a questão central encontra-se estabelecida nos princípios de liberdade e igualdade, expresso nos seus significados, tipos e aplicabilidades. Os valores de liberdade e igualdade podem ser considerados antitéticos, devido às suas concepções de homem e sociedade serem profundamente diversas. No liberalismo, o fim principal é a expansão da personalidade individual mesmo que isso aconteça em detrimento de outras, enquanto, para o republicanismo, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, ainda que se tenha diminuição da liberdade individual (BOBBIO, 2005).

No liberalismo, o sentido reside na inclusão da igualdade na liberdade, ou seja, todos os indivíduos devem possuir tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos demais, não causando nenhum prejuízo à liberdade dos outros membros da sociedade. Esse se torna o direito fundamental da constituição do Estado liberal: (1) igualdade perante a lei e (2) igualdade de direitos, o que representa uma mudança, quando comparado com sociedades constituídas por estamentos, nas quais há distinções entre os indivíduos de acordo com a classe social, raça, religião etc. (BOBBIO, 2005).

Na democracia liberal, ocorre a compatibilidade dos ideais democráticos em sociedades modernas com o desenvolvimento do liberalismo. No caso do regime democrático na contemporaneidade, o exercício da soberania popular ocorre pelo sufrágio universal, ou seja, pelo voto da maioria da população na escolha de representantes que exercerão o poder de tomada de decisões coletivas; lê-se democracia representativa. Reúnem-se, então, a democracia enquanto forma de governo e o Estado liberal, por (1) assegurar os direitos fundamentais do indivíduo que constituem a base do Estado liberal; (2) e que a segurança desses direitos torna-se necessária para o pleno funcionamento do sistema político democrático (BOBBIO, 2005).

Contudo, é importante considerar que a relação entre democracia e liberalismo pode provocar ingovernabilidade devido ao enfrentamento e resoluções de conflitos de ordem social, cultural, econômica que colocam em questão a racionalidade individual e coletiva. Essa tensão na democracia liberal pode ocorrer pela (1) desproporção crescente entre o número de demandas provenientes da sociedade civil e as soluções a serem estabelecidas pelo sistema político; (2) incapacidade do governo em resolver os conflitos sociais de forma a tornar possível a convivência entre indivíduos e segmentos que possuem demandas diversas e antagônicas, como é o caso da questão de classe e da desigualdade de renda; (3) maior distribuição do poder em regimes democráticos quando comparado a formas de governo centralizadas, autocráticas. Na democracia, o poder é difuso, admitindo a população participar e se mobilizar em diversas esferas da sociedade, a fim de discutir e estabelecer decisões coletivas que podem vir a pressionar o Estado no encaminhamento e na solução de suas demandas (BOBBIO, 2005).

Segundo Macpherson (1978), é possível traçar modelos de democracia liberal tomando por base o contexto histórico e as teorias democráticas produzidas a partir do início do século XIX: (1) **democracia protetora**: a democracia é sustentada enquanto regime político como motivo para proteger os governados da opressão dos governantes; (2) **democracia desenvolvimentista**: caracterizada pela introdução da dimensão ética,

percebendo a democracia como meio de desenvolvimento individual e (3) **democracia de equilíbrio**: parte de uma concepção concreta dos sistemas democráticos caracterizados pela competição entre elites no poder que garante o equilíbrio e afasta a possibilidade de participação popular.

De forma geral, o modelo de democracia cunhado pelos teóricos do século XIX partia de um sistema político representativo e a questão principal colocada girava em torno do fomento a uma sociedade de mercado e da segurança dos governados pelos governantes (MACPHERSON, 1978).

O primeiro tipo, “democracia protetora”, é iniciada no século XIX e possui como expoentes os teóricos Jeremy Bentham e James Mill que construíram seus preceitos de sociedade democrática sob a base utilitarista. Esta última utiliza como critério a maior felicidade do maior número de indivíduos, sendo felicidade definida como a quantidade de satisfação individual menos sofrimento. O preceito colocado é que todo indivíduo, por sua própria natureza, busca maximizar seus próprios interesses (MACPHERSON, 1978).

Em um primeiro momento, Bentham formula uma estrutura legal e criminal com propósito de impedir a desintegração da sociedade decorrente de os indivíduos buscarem maximizar seus próprios interesses. Segundo o teórico, o melhor conjunto de leis e distribuição dos direitos e deveres deveria promover a felicidade do maior número de indivíduos: (1) garantir a subsistência; (2) dar oportunidade de abundância de bens materiais; (3) favorecer a igualdade, ou seja, chances iguais para os indivíduos conquistarem a felicidade; (4) manter a segurança da propriedade privada e da conquista do trabalho para cada indivíduo (MACPHERSON, 1978).

A partir dos principais preceitos expostos acima, pode-se perceber o enraizamento da democracia liberal aos determinantes capitalistas sintetizados na maximização da riqueza e sua correspondência pela maior utilidade, em detrimento da redução da riqueza distribuída de forma desigual. Em síntese, destaca-se: (1) o agir individual em direção ao alcance de interesses próprios sem limite; (2) valores de uma sociedade capitalista, como a garantia de subsistência e trabalho para a massa populacional destituída de propriedade privada; (3) segurança da propriedade privada acima do valor da igualdade entre os indivíduos (MACPHERSON, 1978).

De forma a complementar a construção liberal de Bentham, James Mill, no início do século XIX, coloca o precedente de “uma pessoa, um voto”. A ideal central é que voto significa poder político e todos necessitam possuir este poder para garantir sua autoproteção contra o governo. Contudo, não se pode afirmar a existência da universalidade do poder político pela população, pois estavam excluídos da participação política mulheres, homens menores de 40 anos e os mais pobres, que na época constituíam uma parcela significativa do gênero masculino acima desta idade (MACPHERSON, 1978).

De forma geral, nesse primeiro modelo moderno da democracia liberal, os indivíduos conflitam pelos seus próprios interesses e a defesa do regime democrático está sustentada em uma sociedade de mercado, na qual seus membros são motivados pelo consumo e pela maximização das suas satisfações. Portanto, a necessidade de um regime democrático repousa sobre a proteção dos indivíduos e de suas propriedades, visto a sociedade ser caracterizada por distintas satisfações individuais, alto nível de produtividade material, acirrada divisão de classes e, conseqüentemente, uma inevitável desigualdade (MACPHERSON, 1978).

Ao contrário do modelo democrático liberal que predominou no final do século XIX e início do século XX, uma visão mais humanista da democracia é percebida no segundo modelo democrático intitulado **desenvolvimentista**, em contraposição a um sistema político que reflita uma natureza humana consumidora e apropriadora de bens materiais. John Stuart Mill inaugura uma concepção de regime democrático distinto do anterior, ao valorizar as capacidades humanas. O teórico considerava a estrutura de classes da sociedade capitalista e

percebia que se tornava incompatível com o regime democrático, porém julgava como algo acidental e solucionável (MACPHERSON, 1978).

A proposta de sociedade elaborada desse período é diferente daquela cunhada pelos teóricos do início do século XIX, caracterizada como um conjunto de indivíduos consumidores e com os interesses distintos de cada membro da sociedade. De forma contrária, John Stuart Mill constrói uma sociedade desejável, que deveria ser constituída por uma comunidade de pessoas que exercessem e desenvolvessem suas capacidades. Um regime democrático torna-se importante, dessa maneira, para os cidadãos terem um contato direto nas ações do governo, exercer o poder do voto, expressar suas insatisfações aos governantes, além de possibilitar a discussão sobre assuntos que norteiam a esfera política (MACPHERSON, 1978).

Adotava também a premissa “cada pessoa, um voto”, contudo, alguns, por serem mais qualificados e capacitados intelectualmente, deveriam ter direito a mais de um voto em relação aos demais. Com isso, a democracia cunhada por John Stuart Mill não detinha valores igualitários, havendo exclusões de determinados segmentos da sociedade, sobretudo da classe trabalhadora da época. Os primeiros a não participar seriam aqueles de baixa renda, acontecendo o mesmo com aqueles que não pagavam impostos diretos e com os analfabetos, o que abrangeria, com estes critérios, a maioria da população (MACPHERSON, 1978).

De forma geral, a partir desse modelo de democracia liberal tem-se uma sociedade constituída pela divisão entre indivíduos mais instruídos e “desenvolvidos” de acordo com as suas capacidades e posições sociais, em detrimento de outros com uma relevância maior no processo político. Ao abranger o poder político para toda a população, sem restrições, temia-se pela baixa qualidade do regime democrático (MACPHERSON, 1978).

Não se percebeu a contradição produzida pela sociedade capitalista entre o ideal de desenvolvimento e a divisão de classes sociais, ou melhor, entre as capacidades que cada indivíduo poderia alcançar e as relações capitalistas de produção e exploração. O regime democrático se constituiria como uma forma de conciliar ou amenizar o conflito dos diferentes interesses individuais. Ter-se-ia, com isso, o bipartidarismo (dois partidos dominantes) ou o multipartidarismo (pluralidade de partidos, em que, de modo geral, formam coalizões) (MACPHERSON, 1978).

Todavia, a discussão da democracia liberal na primeira metade do século XX não obteve nas classes sociais a sua preocupação central. De forma geral, a questão principal estava concentrada no ideal democrático de desenvolvimento do indivíduo, em oposição a uma racionalidade utilitarista e de mercado predominante nos teóricos do início do século XIX (MACPHERSON, 1978).

De meados do século XX em diante, a democracia liberal assume a marca do pluralismo e do elitismo, o que lhe confere a denominação de **democracia de equilíbrio**. Pluralismo porque parte do pressuposto de uma sociedade plural e de que o regime democrático deve se ajustar a esta diversidade. E elitista porque o sistema político é composto por grupos “autoescolhidos” de dirigentes (MACPHERSON, 1978).

As principais características desse modelo são: (1) a democracia é percebida como um mecanismo de escolha e legitimidade de governos, ao invés de uma prática no âmbito da sociedade e de um conjunto de fins morais como visto no modelo anterior (democracia como desenvolvimento de capacidades individuais); (2) é um mecanismo de concorrência entre dois ou mais grupos políticos (elite política) agrupados em partidos políticos; (3) aos cidadãos compete escolher os governantes oriundos da elite política periodicamente por processo eleitoral (MACPHERSON, 1978).

Schumpeter é o principal representante desse modelo democrático liberal. Em sua teoria, há o estabelecimento de pressupostos da sociedade de mercado no sistema político. A elite no poder político age de acordo com o modelo de uma economia de mercado

competitiva, realiza escolhas e toma decisões com base em uma sociedade de consumidores e maximizadores de bens materiais (MACPHERSON, 1978).

Schumpeter é considerado um dos teóricos que formam o núcleo do modelo elitista de democracia, o que pode ser justificado pelo entendimento de democracia como um método para eleger os líderes políticos e organizar governos, em detrimento de uma compreensão direcionada para o conjunto da sociedade e do seu poder em participar das decisões políticas. O que difere sociedades democráticas daquelas não democráticas é a forma como o poder é adquirido e como ocorre o processo de tomada de decisão: (1) realização regular de eleições políticas competitivas sobre a base do sufrágio universal; (2) aceitação pelas elites da alternância de poder sem violência e a tomada de decisão política pela concertação de compromissos entre as elites e (3) a aceitação passiva, por parte da população, quanto ao poder político. Em síntese, na visão schumpeteriana, a principal característica de um sistema democrático é a habilidade do governo em produzir decisões para conseguir a aceitação da população e, dessa maneira, assegurar estabilidade política (COHEN; ARATO, 2000).

Schumpeter parte da crítica da teoria clássica da democracia, sustentada por uma visão de mercados econômicos competitivos e expansão da lógica mercadológica nas esferas da vida social e política. Com isso, refuta uma dos princípios basilares da teoria clássica da democracia, que é a vontade autônoma dos cidadãos sustentada na razão. A vontade dos cidadãos não é precisa nem independente, logo não pode existir uma vontade do povo que constitua a finalidade da democracia (REGO, 1994).

A definição dos temas considerados relevantes politicamente que pautam a agenda política governamental é dada pelos líderes políticos (partidos políticos), que agregam interesses e exercem o poder de decisão, incluindo a própria formação da opinião pública. A função do voto exercida pela população é simplesmente eleger entre as diferentes elites políticas que competem entre si pelo poder e aceitar a liderança daquele grupo político mais votado (COHEN; ARATO, 2000).

Schumpeter (1961) tece sua discussão sobre democracia buscando entendê-la pelo tipo de sociedade, pela concordância da população para com o sistema político e por suas normas de governabilidade, mesmo que isso tenha relação com restrições de propriedade, religião, raça etc.

Outra questão colocada é o *modus operandi* de a população governar, assim como pressupõe a concepção de democracia. Para Schumpeter (1961), tal dilema é facilmente solucionável com o abandono da interpretação de “governo do povo” para “governo aprovado pelo povo”. Nenhuma das formas democráticas que estabelecem a governança do poder político pela população possui com clareza e exclusividade a definição de “governo do povo”, do modo como prevê a concepção de democracia. Portanto, essa definição pode ser considerada arbitrária, mera convenção, pois, como bem resume, “(...) o povo jamais governa, mas pode sempre governar por definição” (p. 301).

Há o questionamento também por parte de Schumpeter (1961) sobre a finalidade do bem comum almejada pelas decisões políticas democráticas: “sustenta-se, pois, que existe um *bem comum*, o farol orientador da política, sempre fácil de definir e de entender por todas as pessoas normais, mediante uma explicação racional” (p. 305). A questão levantada direciona-se para a formação de uma vontade comum que reflita o bem-estar da população frente à divergência de opiniões quanto à concretização de um objetivo comum a ser alcançado pelos cidadãos ou por sua maioria.

Segundo Schumpeter (1961), o mais conveniente seria consultar o cidadão somente para questões mais importantes e decidir através da constituição de uma instância representativa, como um conselho ou comitê, constituído por representantes eleitos em assembleia por votação popular. Essa instância representativa, composta por delegados

eleitos, poderá se subdividir em unidades menores como comissões, núcleos ou departamentos, com a tarefa de desempenharem funções cujo resultado afete a população.

Do que Schumpeter (1961) discorda é da possibilidade da formação de um bem comum por meio da argumentação racional. Isso porque os cidadãos podem desejar coisas diferentes, terem percepções distintas do que seria bem e mal e até mesmo possuírem visões heterogêneas de sociedade, o que inviabilizaria a construção de uma unidade sobre bem-estar e felicidade.

Embora possa surgir ainda algum tipo de vontade comum ou opinião pública do emaranhado infinitamente complexo de situações, vontades, influências, ações e reações individuais e coletivas do processo democrático, os resultados não apenas carecem de unidade, mas também de sanção racional (p. 308).

A polêmica de Schumpeter (1961) com a teoria democrática é também compreendida pelo pressuposto de que os cidadãos possuiriam uma opinião racional sobre os assuntos públicos e que, ao delegarem o poder político aos representantes eleitos na tomada de decisões, as ações a serem executadas teriam como finalidade o bem comum.

Portanto, a partir das críticas apresentadas e da máxima “(...) se desejamos compreender e não filosofar” (p. 330), a teoria de Schumpeter (1961) sobre democracia utiliza do significado de concorrência oriundo da esfera econômica para a compreensão do funcionamento da vida política, entendendo que essa última também é permeada por algum tipo de liderança e competição.

Schumpeter (1961) parte da premissa de que, assim como na esfera econômica sempre há concorrência, na vida política a competição ocorre pelo apoio do voto da população, como se a democracia estivesse limitada ao entendimento da livre concorrência pelo voto. Tal proposição está baseada no significado da democracia como um método político, no qual se desenvolve uma competição de ordem eleitoral por poder político conquistado pela obtenção do maior número de votos.

Com isso, Schumpeter (1961) declara que o modelo de democracia baseado na competição e na liderança é mais realista e menos ideal quando comparado com as teorias democráticas anteriores. “A teoria da liderança competitiva ajusta-se satisfatoriamente aos fatos inerentes ao processo democrático” (p. 345).

Ao adotar esses princípios, o funcionamento da democracia schumpeteriana estaria baseado em representantes do governo que contam com maior apoio da população por meio do voto para o exercício do poder de tomada de decisão. Tais candidatos entram em concorrência com demais indivíduos e grupos políticos pelo poder e pela maior quantidade de votos dos eleitores. A população, dessa maneira, desempenharia, nesse formato de democracia, apenas a escolha, ou seja, aceitação ou recusa de candidatos e, conseqüentemente, do grupo político que o apoia, para o exercício do poder.

Em resumo, Schumpeter (1961) adota o ponto de vista que a democracia não significa que a população efetivamente governe. Ao contrário, na democracia o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que se candidatam ao cargo de governantes. Ainda sobre esse aspecto, o que também define a democracia é a livre concorrência entre possíveis líderes pelo voto da população (liderança competitiva). “A democracia é o governo dos políticos” (p. 346).

Assim, a liderança competitiva constitui um dos elementos centrais da democracia schumpeteriana, que acaba por promover a profissionalização da política e a emergência de interesses específicos de uma classe política que, segundo o teórico, precisa ser dotada de qualidade intelectual e moral para que haja um alcance eficiente das decisões políticas (REGO, 1994).

Algumas condições são consideradas por Schumpeter (1961) como necessárias para o êxito do método democrático:

- (1) Os membros do governo, aqueles que são eleitos para o exercício do poder político, precisam possuir elevada qualidade para o desempenho da função. Assim, ter-se-ia uma camada social destinada exclusivamente para a vida política;
- (2) O campo de decisões não pode ser extenso. Ou seja, o campo de decisões políticas depende de outros fatores - a capacidade para o exercício das funções da máquina política é uma delas - e ampliação do número de participantes neste processo não guarda relação com o êxito do processo democrático. Coloca-se, então, que os temas e assuntos de interesse da população não necessariamente são considerados como de relevância política pelos governantes;
- (3) O governo democrático precisa dispor de um corpo burocrático não somente eficiente para desempenhar as funções administrativas e técnicas, mas também capaz de instruir os políticos no processo de decisão. “Deve, em suma, ser um poder por direito próprio” (p. 356) e para tal “(...) não pode ser formada apressadamente, tampouco alugada por dinheiro” (p. 356);
- (4) Autocontrole democrático, tanto por parte dos líderes políticos e de eleitores, devendo possuir uma conduta moral e intelectual capaz de resistir aos desvios éticos e impróprios na política. Aos líderes políticos cabe formular e executar o programa de governo, tendo o grupo opositor que aceitar certas regras e decisões, sem que se trave uma luta política. E aos eleitores compete respeitar a divisão entre sociedade e governo e compreender que, ao elegerem determinados cidadãos para o cargo de governantes, está delegando poder que passa a não mais ser seu;
- (5) A competição entre grupos e indivíduos ao poder político deve tolerar as divergências de opiniões. Compete aos líderes políticos ter respeito pelas opiniões discordantes e exercer o autocontrole democrático sobre suas próprias posições.

De forma geral, pode-se perceber que a implementação da democracia enquanto sistema político encontra sérias dificuldades pela complexidade dos interesses; a heterogeneidade social; a divisão de classes e a predominância do mercado em diversas esferas que coloca em questão o modelo clássico democrático sobre o processo de tomada de decisão política. O êxito da democracia schumpeteriana está direcionado para a eficácia política dos métodos decisórios, ou seja, a democracia consiste em um método político, o que provoca uma ruptura na relação entre soberania e representação (REGO, 1994).

Ao trazer a discussão da teoria schumpeteriana para o cenário atual, pode-se chegar à conclusão que a sua aplicabilidade é remota. Hoje, os cidadãos não aceitam um conceito tão limitado de democracia, assim como pressupõe Schumpeter (1961), o que pode ser explicado pelos seguintes argumentos: (1) a opinião pública se ampliou e tornou-se mais eficaz, colocando em pauta a responsabilização por parte dos representantes políticos; (2) os trabalhadores se organizaram em sindicatos e partidos políticos, vencendo eleições e ocupando cargos, enquanto, de forma concomitante, o Estado tornou-se cada vez mais comprometido com a garantia dos direitos sociais; (3) a diretriz participativa nos sistemas democráticos se acentuou e as organizações da sociedade passaram a desempenhar um papel de interlocutores junto ao Estado, contribuindo, desta forma, para a legitimidade da interpretação de democracia participativa. Isso não quer dizer que as elites não exerçam mais influência decisória na vida política, contudo, seu poder pode ser colocado em questão com o exercício de uma cidadania ativa proposta pela democracia participativa (BRESSER PEREIRA, 2005).

Com a consolidação e a ampliação do sistema político democrático em diversos países e, em alguns casos, com o seu maior aprofundamento, surge o conceito de **democracia**

participativa. As principais ideias desse tipo de democracia tiveram origem na década de 1960, como lema dos movimentos estudantis e ganharam espaço nas reivindicações da classe trabalhadora, ao exigir maior participação dos operários nas decisões das fábricas, as quais os afetavam diretamente. Essa ideia de maior controle e participação popular difundiu-se consideravelmente até alcançar a esfera estatal, na qual governos nacionais iniciaram um processo de inserção da diretriz da participação popular em políticas e programas públicos (MACPHERSON, 1978).

Como previsto em sua intitulação, a democracia participativa possui como elemento central a participação direta dos cidadãos nas questões de interesse público, ao adotar uma visão de mundo republicana que preconiza o bem comum e o sentido de comunidade. Busca estabelecer uma aproximação da população com o Estado, sobretudo uma maior participação e controle dos cidadãos nas ações e decisões que afetam diretamente a população. Isso acarreta uma mudança no campo teórico quando comparado com as teorias democráticas até então vigentes, centralizadas em elites governamentais e numa atuação do cidadão restrita ao exercício do poder pelo voto.

No modelo participativo da democracia, há tanto as lideranças políticas que operacionalizam a democracia representativa, como também os cidadãos participantes ativos no exercício do poder político, governantes e governados. Nesse sentido, a democracia participativa permite a todos os cidadãos e não somente às elites políticas adquirirem uma cultura política democrática. As esferas públicas constituídas no âmbito da sociedade se fazem importantes para promover a participação da população no processo de discussão pública e na influência na tomada de decisão frente ao Estado, desfazendo, assim, a barreira entre governantes e governados (COHEN; ARATO, 2000).

No entanto, uma questão, considerada, principalmente, como um desafio, é o modo através do qual se consegue alcançar a democracia participativa; ou melhor: como implementá-la? Alguns obstáculos se fazem presentes devido a aspectos inerentes ao processo histórico de formação dos Estados e das sociedades modernas. Tal processo se constituiu em meio a desigualdades e antagonismos de classe, também marcado pela tradicional competição entre elites políticas e o papel secundário historicamente exercido pelo cidadão na esfera política (MACPHERSON, 1978).

O primeiro obstáculo seria a mudança de consciência da população em se ver e atuar essencialmente como consumidor, em vez de desenvolver capacidades. A democracia participativa traz com ela o sentido de comunidade, ao contrário do que apregoa uma sociedade de mercado que reforça atuações de consumo pelos indivíduos. Ao desenvolver capacidades, deve-se fazê-lo com o propósito de reforçar o senso de comunhão e não de particularismos, como fundamenta a teoria liberal (MACPHERSON, 1978).

O segundo obstáculo relaciona-se à democracia liberal, por manter esta um sistema político conduzido por elites e de escassa participação pela população, o que compromete a construção de uma democracia participativa norteada por um agir republicano. Frente a isso, para o alcance da democracia participativa, torna-se necessária uma mudança de consciência da população que não esteja orientada por valores de uma sociedade de mercado, mas sim para uma atuação comunitária (MACPHERSON, 1978).

Por último, enquanto a democracia liberal reúne desigualdade socioeconômica e um sistema político partidário competitivo e não participativo, a democracia participativa busca construir uma sociedade coesa. Contudo, um dos fenômenos que hoje a sociedade convive é a apatia política e a sua participação em canais rotineiros, já previstos e considerados tradicionais pela democracia representativa (MACPHERSON, 1978).

É interessante perceber que a implementação de uma democracia participativa em sistemas políticos atuais convive com um modelo de democracia liberal, no qual se faz presente: concentração de elites no poder; competição partidária; estratégias e valores de uma

sociedade mercado e participação da população limitada a canais democráticos tradicionais. Soma-se a isso o fato de a democracia participativa, ao ser pensada em um nível político “macro”, somente se torna viável pelo mecanismo da representação, com uma democracia direta na base e uma democracia por delegação em níveis maiores de relação com Estado. Como consequência, valores inerentes à representatividade, como diálogo, transparência, atuação coletiva, decisões conjuntas, dentre outros aspectos, se tornam imprescindíveis para a democracia participativa, que se depara com o desafio de ser construída em sociedades marcadas pelo ideário liberal, em detrimento de valores republicanos (MACPHERSON, 1978).

A democracia participativa, destarte, ao contrário de uma visão liberal que prioriza os direitos subjetivos e preza pela garantia da liberdade individual e da propriedade privada, está baseada em uma visão republicana de mundo, orientada para o bem comum e para o sentido de pertencimento coletivo, em que seus membros se percebem como livres e iguais em uma comunidade cooperativa e autogovernada. A lei e o direito, considerados fundamentais para o liberalismo, são secundários na visão republicana, em comparação com a ênfase dada ao desenvolvimento da participação dos cidadãos em assuntos públicos (HABERMAS, 1994).

A compreensão do processo democrático diverge no liberalismo e no republicanismo, constituindo, desta maneira, duas visões opostas de cidadania. Na perspectiva liberal, a democracia é percebida como função mediadora ao direcionar as ações do governo para o interesse da sociedade. O governo é compreendido como um aparato da administração pública, enquanto a sociedade é caracterizada por uma rede de interações particulares conjugada com uma estrutura de mercado. A política, com isso, teria a função de agrupar e impulsionar os interesses particulares frente ao aparelho governamental. Já no republicanismo, a política tem um novo sentido, sendo compreendida como meio para reformulação da vida ética pela qual os membros da comunidade possuem uma interdependência e constroem relações de reconhecimento recíproco (HABERMAS, 1994).

Com isso, o significado da relação entre governo e sociedade é distinto da concepção liberal. Além da estrutura hierárquica do Estado e das relações estabelecidas na sociedade, inclusive as de mercado, a solidariedade e a orientação ao bem comum constituem uma fonte de integração social. Estado e sociedade constroem relações horizontalizadas orientadas para a compreensão mútua e para o consenso comunicativo. Para tal, a sociedade civil requer uma base autônoma em relação ao aparato administrativo do Estado, e também uma isonomia dos interesses privados de mercado (HABERMAS, 1994).

A cidadania, dessa maneira, adquire uma concepção liberal de direitos negativos, ou seja, aqueles direitos inerentes ao indivíduo independentes do Estado e dos demais membros da sociedade. No republicanismo, a cidadania é definida pela liberdade positiva, que visa à prática comum, o bem-estar da comunidade constituída por membros livres e iguais que atuam em prol da coletividade. O Estado, dessa forma, não atua como autoridade política somente de proteção, vigilância dos cidadãos, mas em prol da vontade coletiva e da opinião pública oriunda da sociedade civil que, mediante o processo comunicativo e o alcance do consenso, estabelecem normas que refletem a igualdade e o interesse de todos os cidadãos (HABERMAS, 1994).

Em relação aos direitos e à natureza do processo político, há diferenças entre o liberalismo e o republicanismo. Enquanto no liberalismo o objetivo de um sistema jurídico é permitir que os indivíduos sejam titulares de direitos garantidos, no republicanismo estes direitos subjetivos devem sua existência a uma ordem jurídica que permita e garanta a integridade de uma vida autônoma comum baseada no respeito mútuo (HABERMAS, 1994).

Quanto à natureza do processo político, a formação da vontade e da opinião na esfera pública é determinada por meio do processo eleitoral, das preferências individuais em grupos políticos exercidas por meio do voto.

Sus decisiones electorales tienen la misma estructura que las elecciones hechas por los agentes de mercado. Permiten el acceso a las posiciones de poder que se disputan, con la misma actitud encaminada al éxito, los partidos políticos (HABERMAS, 1994, p. 225).

Já a concepção republicana compreende a formação da vontade e da opinião política na esfera pública como uma estrutura de comunicação e de entendimento mútuo. O processo político não se estabelece pela escolha de preferências, como no mecanismo de mercado, mas pelo diálogo sobre questões relativas a valores comuns (HABERMAS, 1994).

Portanto, do ponto de vista do sistema político, os liberais defendem um governo cujas leis estão baseadas nos direitos humanos, especialmente aqueles que garantem liberdades negativas, enquanto que os republicanos defendem a prioridade de auto-organização espontânea da comunidade, de forma que os valores comunitários e de coletividade sejam expressos por meio da legislação (HABERMAS, 1994).

Nos regimes democráticos atuais, uma grande parte dos cidadãos pode atuar por interesse próprio, guiados pela racionalidade liberal e, com isso, os custos da participação se tornam maiores para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. Mas a retomada do debate sobre democracia direta e seus mecanismos de participação possibilitaram que o sentido republicano fosse valorizado enquanto prática democrática na construção teórica do que se denominou democracia deliberativa (BRESSER-PEREIRA, 2005).

O termo democracia deliberativa começou a ter forma na década de 1980 e foi elaborado no sentido de se contrapor aos pressupostos centrais do modelo democrático liberal no qual (1) a política é entendida principalmente em termos de conflito de interesses, ou seja, como negociação em detrimento da razão pública; (2) o governo é constituído por elites políticas dedicadas a preservar as liberdades negativas dos indivíduos; (3) a participação da população é reduzida ao voto (BESSETTE, 1997 apud LONGAS, 2013).

É importante considerar que o modelo liberal da democracia nasce de uma concepção individualista de sociedade política, resultante da vontade dos indivíduos. A formação dessa concepção individualista de sociedade e Estado dissolve a concepção orgânica de democracia dominante na Idade Antiga explicada pela emergência de três fenômenos na modernidade: (1) o contratualismo dos séculos XVI e XVII, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o Estado constituído por indivíduos livres e iguais que chegam a um acordo entre si para estabelecer um poder comum capaz de assegurar a vida e a liberdade dos indivíduos; (2) o nascimento da economia política que significou uma visão de sociedade e de relações sociais com a predominância do *homo economicus*; (3) o utilitarismo, que considera o Estado como essencialmente individual, a partir de valores como o prazer e a dor e caracteriza o bem comum como a soma dos bens individuais (BOBBIO, 2004).

A democracia moderna, no caso, a democracia representativa, coloca a representação política como elemento central do poder político. O princípio fundador da democracia representativa é a antítese do princípio da representação de interesses, ou seja, o representante deve perseguir os interesses da nação e não perseguir interesses individuais (BOBBIO, 2004).

Assim, a democracia representativa significa que as decisões coletivas, ou seja, as deliberações que dizem respeito à coletividade, serão tomadas não de forma direta por aqueles que dela fazem parte, mas por meio de pessoas eleitas, representantes para esse fim (BOBBIO, 2004).

A partir desse significado, que expressa o *modus operandi* da democracia representativa, críticas podem ser apontadas, como o (1) vínculo estreito entre representante-representado, o que acarreta a falta de transparência pelo representante e a perda de confiança pelo representado; (2) o exercício de uma representação fundamentada em atender a interesses particulares ou a grupos de interesses partidários. Em síntese: o “defeito” da democracia

representativa consiste na formação de diferentes oligarquias, grupos de interesses que concorrem entre si pelo poder político (BOBBIO, 2004).

O debate frutífero trazido pela democracia deliberativa, como contraponto às fragilidades da democracia representativa, coloca no centro da discussão a participação do cidadão de forma direta nas decisões a ele pertinente. Porém, assim como ressaltado por Bobbio (2004), não existe uma forma pura de participação direta do cidadão ou um divisor de águas entre os dois tipos de democracia. Isso implica reconhecer que, sem a democracia representativa, não existe a possibilidade de uma democracia participativa e até mesmo deliberativa, entendidos como dois sistemas que se integram reciprocamente.

2.2. Democracia Deliberativa: Principais Vertentes

A partir do século XX a democracia se consolida tanto como forma de governo quanto como vínculo entre participação e decisões políticas. Nessa última modalidade, que diz respeito ao modelo deliberativo, a democracia para se desenvolver depende não somente dos processos característicos do sistema político enquanto regime democrático (partidos políticos, atividades legislativas, eleições etc.), mas também de processos de formação e renovação de uma cultura política democrática (AVRITZER, 1996).

Novas formas de engajamento político dos cidadãos se fazem sentir, bem como a perda de atratividade dos partidos políticos, característicos do sistema político democrático. Por mais que novas modalidades de atuação política tenham se constituído, estas não são suficientes para resolver as questões de intermediações e de representações de interesses entre os sistemas políticos institucionais e uma maior interferência dos cidadãos no processo de tomada de decisão (COSTA, 1994).

Nesse cenário, a discussão de sociedade civil ganha destaque, sobretudo as formas de integração e articulação entre processos políticos verticais e horizontais. Esses últimos também exerceriam o poder de influenciar as decisões políticas, com o intuito de aproximar o aparato estatal da vontade pública consolidada em novas formas de participação política identificadas fora da esfera estatal (COSTA, 1994).

Ganha amplitude, assim, em países do Ocidente, a construção de um projeto político em defesa da democratização dos sistemas políticos e da inserção da sociedade civil como um ator político de influência na agenda governamental. No campo teórico, a discussão sobre sociedade civil é reconhecida como um campo societal diferente do Estado e da economia, caracterizada pelos seguintes componentes que, em conjunto, asseguram a sua existência: (1) **pluralidade** entendida como a diversidade de grupos sociais como famílias, associações, grupos informais, movimentos sociais detentores de autonomia e diversas formas de vida e luta política; (2) **publicidade** refletida na presença de instituições de cultura e comunicação; (3) **vida privada** como a existência de um domínio de autodesenvolvimento e eleição moral do indivíduo e (4) **legalidade** com o respaldo pelo Estado de estruturas de leis gerais e direitos políticos, civis e sociais básicos que sustentam os demais componentes (pluralidade, publicidade, vida privada) (COHEN; ARATO, 2000).

Junto a essa discussão, emerge a concepção de democracia deliberativa, não sendo interpretada como um regime político, mas possuindo disposições sociais e institucionais que (1) partem da argumentação livre entre os cidadãos em condições favoráveis de expressão, associação e participação, uma vez que os asseguram serem tratados como livres e iguais na discussão política; (2) vinculam a autorização para o exercício do poder público na argumentação, ao estabelecerem como marco a compreensão e a responsabilidade do poder político estatal, por meio, por exemplo, de eleições periódicas e fiscalização das funções políticas no Executivo e Legislativo (COHEN, 2013).

A ideia da democracia deliberativa ou de tomada de decisões por meio da discussão entre cidadãos livres e iguais mediante argumentação, seu surgimento e adesão devem-se à

influência, principalmente, da teoria de Jürgen Habermas, responsável pelo desenvolvimento da concepção de democracia em torno da transformação social e política. Contudo, tal desenvolvimento deve-se mais a uma renovação da teoria democrática do que uma inovação, como muito se coloca, devido à ideia de participação direta dos cidadãos na política constituir uma prática antiga, assim como a ideia de democracia em si mesma (ELSTER, 2013).

Importante perceber que a tomada de decisão coletiva por parte dos indivíduos livres e iguais sustentada na razão não necessariamente precisa adotar a forma deliberativa. Existem outras formas de negociação que podem ser avaliadas e comparadas quando se considera a eficiência, a equidade e a aptidão no processo de decisão. Caso a tomada de decisão não alcance um consenso, assim como preconiza a democracia deliberativa, pode-se seguir três maneiras diferentes: a discussão, a negociação e o voto. Tais formas de decisão coletiva podem ser combinadas, sobretudo em sociedades modernas quando envolvem um maior número de indivíduos, atentando-se para o fato de que a discussão e a negociação são consideradas atos de fala, enquanto a votação consiste na decisão da maioria (ELSTER, 2013).

Tais procedimentos de tomada coletiva de decisão podem seguir estratégias: (1) **agregação** de preferências individuais que tende a culminar na escolha pela votação; (2) **transformação** que caracteriza a mudança de opiniões pelos participantes no processo de discussão, visando ao alcance de um acordo que beneficie o coletivo; (3) **deturpação** que diz respeito à indução de argumentos e opiniões, ou seja, falsas posições assumidas pelos participantes no processo de tomada de decisão (ELSTER, 2013).

De forma geral, o processo decisório deliberativo inclui um dos três procedimentos ou a combinação deles. A votação tenderá a ser utilizada quando um assunto deve ser decidido de forma urgente, de modo que os participantes não dispõem de tempo para deliberar. Já a negociação acontece quando há uma desigualdade significativa de preferências sobre a questão que se torna objeto de discussão. A discussão, no entanto, direciona-se para a transformação das preferências derivadas da melhor maneira de se alcançar o bem comum (ELSTER, 2013).

Contudo, é importante considerar que, quando a questão é a conceituação de democracia deliberativa, há uma superposição de definições. Em todas elas há um conjunto de características que definem democracia deliberativa a partir de dois aspectos: democrático e deliberativo. Em relação ao primeiro, todas as definições concordam que o conceito inclui a tomada de decisões coletivas com a participação de todos os afetados pela decisão ou por seus representantes. Quanto à deliberação, as definições dispõem que a tomada de decisão ocorre por meio de argumentos comprometidos com os valores de racionalidade e imparcialidade (ELSTER, 2013).

Essa consideração torna-se relevante, pois, de acordo com Cohen (2013), a democracia deliberativa não corresponde simplesmente aos processos que asseguram uma cultura política de discussão racional sobre os assuntos públicos, tampouco ao fomento da conjunção de uma cultura com instituições democráticas tradicionais como voto, os partidos políticos e as eleições. A ideia principal inspirada em Habermas é vincular o exercício do poder às condições de argumentação coletiva para a construção de uma opinião pública pelos cidadãos de um Estado e, com isso, formar um poder comunicativo que exerça pressão sobre o poder político.

Cohen (2013) chama atenção para o fato de, numa concepção deliberativa da democracia, a argumentação pública constituir o elemento central da dinâmica política que pode ocorrer, como já mencionado acima, por meio da discussão, votação ou negociação. A questão colocada é que argumentação pública não é o mesmo que discussão pública, visto que, na perspectiva deliberativa, outras formas de decisão coletiva também se fazem presentes. É inegável que em qualquer perspectiva democrática de tomada de decisão política

a discussão é importante, visto que seu papel essencial é centralizar a informação privada dentro de um marco de assimetrias de posições particulares e dispersas distribuídas coletivamente.

Porém, quais seriam as vantagens de tomar uma decisão coletiva pela discussão baseada em argumentos, em detrimento de um processo de votação ou negociação? Quais os benefícios proporcionados pelo debate antes de se alcançar uma decisão? Fearon (2013) elenca algumas principais razões como resposta a tais indagações que serão melhor desenvolvidas a seguir: (1) revelar informação privada; (2) diminuir ou superar o efeito de uma racionalidade limitada; (3) incentivar um modo determinado de justificar demandas ou reclamações; (4) favorecer uma eleição legítima frente ao coletivo, visando contribuir para a solidariedade e melhorar a implementação da decisão; (5) melhorar as qualidades morais ou intelectuais dos partícipes; (6) fazer o “correto”, independentemente das consequências do debate.

O primeiro elemento em defesa da discussão em vez da votação no processo deliberativo é o fato de a primeira permitir às pessoas expressarem suas preferências, sentimentos e indiferenças, em variados graus de intensidade sobre determinado tema e questão, enquanto a segunda, sintetizada pela máxima “a maioria decide por todos”, se caracteriza como um procedimento que raramente permitirá aos indivíduos exporem suas preferências pessoais como em uma discussão livre (FEARON, 2013).

O segundo diz respeito à redução da racionalidade limitada, compreendida pela interpretação de que a percepção que temos da realidade de acordo com nossa capacidade e imaginação pode ser limitada e falível. Primeiro porque a discussão pode ser “cumulativamente” valiosa, devido ao fato de o outro pensar em alguma possibilidade que nunca ocorreria, e vice-versa. E em segundo lugar, porque, no curso da discussão, alternativas e/ou problemas que podem não ocorrer a nenhum dos envolvidos individualmente poderiam ser pensados coletivamente (FEARON, 2013).

Sobre isso, tem-se a defesa pela democracia deliberativa, sob o argumento de que o debate permite que uma pessoa ou o grupo mostre como as situações são apresentadas, desde a perspectiva e posição de cada um. Aprender a ver a partir do ponto de vista de um coletivo significa um processo de aprendizado, uma nova construção de tomada de decisão que não está limitada a percepções isoladas e individuais.

Ao considerar que a votação por sufrágio secreto é um ato privado e anônimo, estes constituem motivos por si mesmos para preferência dessa forma de tomada de decisão. Ou melhor: os sujeitos seguem seus próprios interesses e pretensões sem considerar o que seria uma boa decisão para a comunidade. Portanto, o terceiro elemento em defesa da discussão no processo deliberativo é a importância dada à opinião do outro, do coletivo, do público, enfim, do denominado bem comum, indo mais além do que um bem-estar individual (FEARON, 2013).

A quarta razão diz respeito ao seguinte questionamento: um processo de decisão recebe maior apoio em seu resultado final quando assume a discussão coletiva ou a votação? Em primeiro lugar, o debate tende a produzir maior consenso em virtude de revelar informação privada, diminuir a racionalidade limitada e atentar para as propostas de maior espírito cívico. Quem participa de um debate pode sentir-se mais disposto a apoiar a implementação do que foi decidido, simplesmente porque teve maior número de adesão. Ou melhor, pode-se escolher por debater em lugar de votar, não porque o debate poderia melhorar a qualidade da eleição coletiva em si, mas também porque mais membros alcançarão um acordo a partir de uma determinada posição e, conseqüentemente, um maior número trabalhará junto para implementar a decisão. Com isso, a discussão se encaminhará para o consenso acerca da melhor encaminhamento e/ou solução a ser tomada. Em segundo lugar, o debate pode melhorar a implementação e envolver um possível efeito psicológico: a

oportunidade de poder expressar predispõe uma pessoa a apoiar o resultado da discussão, terminando por sustentar a decisão coletiva. Portanto, acredita-se que o processo de discussão assume um caráter mais justo, equitativo, o que concede maior eficácia e legitimidade aos resultados por esse mecanismo de decisão (FEARON, 2013).

A quinta justificativa refere-se à discussão assumir uma dinâmica de aprendizado no desenvolvimento de virtudes humanas e cívicas. Participar do debate, expor opiniões, refletir e construir argumentos constituem aspectos que promovem a aquisição de certas habilidades, como: eloquência, retórica, empatia, imaginação, raciocínio, etc. (FEARON, 2013).

E, por fim, o sexto e último ponto relaciona-se à defesa do argumento de que a discussão é um procedimento deliberativo correto em si mesmo por: (1) constituir um processo de persuasão mútua, ou seja, se todos decidissem de forma privada, aqueles que se sentirem perdedores de uma votação não ficariam sabendo exatamente quais razões e argumentos sustentaram uma determinada posição vencedora com maior número de votos. Portanto, a discussão possibilitaria a publicização das diversas razões e argumentos que poderiam se fazer presentes na escolha de uma decisão; (2) decisões coletivas detêm maior legitimidade que decisões individuais, por possibilitarem a comparação e a avaliação de diferentes razões colocadas no momento da discussão, permitindo um mútuo descobrimento e exploração de argumentos considerados de maior validade pelos partícipes (FEARON, 2013).

Portanto, tendo em vista os seis argumentos apresentados acima, a conexão que eles estabelecem com a deliberação, se faz sentir (1) no seu caráter público, em detrimento de uma perspectiva privada e, conseqüentemente, (2) na validade e legitimidade que proporcionam ao processo de discussão política. Contudo, uma questão passa a ser considerada pertinente quando se defende o processo de discussão aliada à deliberação: quando o público envolvido é composto por uma quantidade significativa de participantes. Como estabelecer a deliberação com a discussão pública com um número expressivo de pessoas sem utilizar o mecanismo da representação? A justificativa das posições defendidas por um representante frente aos seus representados se torna necessária, o que não se pode dizer que seja o mesmo que discutir temas diretamente com todos os envolvidos (FEARON, 2013).

Além dos argumentos que privilegiam a discussão em detrimento de outras formas de decisão coletiva considerados por Fearon (2013), outros pontos também são importantes e merecem ser destacados a favor da deliberação.

Em primeiro lugar, parece razoável apontar, que a deliberação preconiza uma atuação de “boa fé” pelos seus participantes, visando à reciprocidade no melhor entendimento e na maior confiança entre si. A questão aqui estabelece uma relação com o não prevalecimento de preferências individuais no momento da deliberação, orientadas por privilégios e interesses isolados durante o processo de discussão, em detrimento do coletivo e do esforço para se alcançar o bem comum (JOHNSON, 2013).

Sobre esse ponto, considera-se que quanto maior for a diversidade de preferências individuais dos cidadãos em um processo de tomada de decisão coletiva, maior será a possibilidade do emprego estratégico da linguagem que promove o desvio de valores como honestidade, transparência e o fim último que constitui o bem comum.

Intuitivamente, cuánto más diversas sean sus preferencias – cuánto más discrepen acerca del mejor resultado – mayores serán los beneficios provenientes de la mentira, la desinformación o la distorsión estratégicas; cuánto mayores sean las ganancias, mayores serán las tentaciones para incurrir en tales manipulaciones (COHEN: 2013, p. 250).

Contudo, a diversidade de preferências não é fixa, ou seja, não está dada previamente a discussão política. O objetivo da deliberação não é modificar as preferências dos cidadãos

reduzindo sua diversidade, mas sim tomar decisões coletivas, uma vez que uma das diretrizes basilares da concepção deliberativa é a de que a própria argumentação pública pode minimizar a diversidade de preferências politicamente relevantes e, conseqüentemente, debilitar a tendência de uma comunicação estratégica (COHEN, 2013).

Outro argumento favorável à democracia deliberativa consiste em não excluir os interessados e não desconsiderar conflitos que por ventura poderiam ser gerados devido à pluralidade de temas que poderiam ser apontados pelos participantes. Qualquer um pode intervir no processo deliberativo, a fim de colocar suas propostas de forma clara e justificada, bem como apresentar suas objeções aos argumentos colocados (JOHNSON, 2013).

Outro aspecto vantajoso à prática democrática pela deliberação guarda relação com a construção de um consenso pelos participantes, ao contrário de privilegiar posições defendidas pela maioria de participantes em detrimento de uma minoria, como se dá em uma democracia representativa. Qualquer acordo alcançado é necessariamente uma tentativa de estabelecer pontos de convergência na direção do interesse coletivo e da aproximação do que se denomina bem comum (JOHNSON, 2013).

Contudo, apesar de reconhecer os pontos favoráveis apresentados acima, a deliberação se depara com muitas deficiências quando o enfoque é a sua viabilidade, fazendo sentido a afirmação “(...) la deliberación es, en términos prácticos, incompleta” (JOHNSON, 2013, p. 209), a começar pelos efeitos pragmáticos e pela forma de interação com as instituições políticas tradicionais de caráter não deliberativo.

Partindo da própria concepção de democracia deliberativa, desconfia-se de que as estruturas políticas atuais consigam, em sua dinâmica de funcionamento, estabelecer decisões que promovam a convergência de preferências ou interesses necessários para se gerar e, até mesmo, legitimar uma decisão coletiva. Questões prévias se fazem sentir no curso de uma decisão deliberativa como, por exemplo, a construção pelos participantes do argumento racional e fundamentado, assim como prevê a deliberação. Os sujeitos podem estar impulsionados por valores egoístas e ideologias, ou por sentimentos de ira, frustração, humilhação etc., que influenciarão a discussão pública. Soma-se a isso a existência de um pluralismo cultural nas sociedades modernas imbuído de visões de mundo sobre temas morais e religiosos muitas vezes conflitivos para se prever a formação de um consenso (JOHNSON, 2013).

Sobre essa questão, Cohen (2013) retoma os pressupostos da democracia deliberativa no que diz respeito à igualdade entre os membros participantes e, conseqüentemente, no reconhecimento recíproco como cidadãos livres e iguais, o que questiona a crítica dos limites impostos por perspectivas morais e religiosas na aceitabilidade dos argumentos no processo deliberativo.

(...) Cada uno puede proponer cuestiones para la agenda, proponer soluciones para ellas y ofrecer razones en apoyo de las soluciones propuestas o bien criticándolas. Y cada uno puede expresarse en pie de igualdad para las decisiones. Los participantes son esencialmente iguales, pues la distribución existente del poder y los recursos no inciden en sus posibilidades de contribuir a la deliberación, y esa distribución no le otorga facultades decisivas en la deliberación (COHEN, 2013, p. 245).

Cohen (2013) afirma que, na deliberação, os participantes não consideram o vínculo moral no processo de decisão coletiva, já que sua inserção no procedimento deliberativo está diretamente ligada ao sistema de direitos políticos vigente. Ao se reconhecerem como cidadãos, os participantes não inserem no processo deliberativo nenhuma perspectiva moral ou religiosa como condição definidora da participação nem como prova de aceitabilidade e/ou refutação dos argumentos no exercício do poder político: “(...) manifestar ninguna perspectiva moral o religiosa provee la condición definitoria de miembro o el fundamento de la

autorización para ejercer el poder político” (p. 243). Em resumo: uma “identidade como cidadãos” se compartilha; uma “identidade como pessoas” não (COHEN, 2013).

Outro ponto questionável à deliberação encontra-se em sua própria concepção, ou seja, num processo de tomada de decisão mediante a argumentação que pode ocasionar no que se denomina “força do melhor argumento” e, dessa maneira, induzir os participantes a agirem de forma a convencer e persuadir uns aos outros. De acordo com esse procedimento, razões estratégicas podem prevalecer no debate público e coordenar as relações sociais em busca do êxito, ao invés do consentimento e do entendimento, como preconiza a ação comunicativa habermasiana, o que acaba por induzir uma conformidade superficial entre os membros sobre as decisões tomadas (JOHNSON, 2013).

Esse último ponto é trabalhado de forma mais detalhada por Przeworski (2013) ao adotar como pressuposto que a deliberação pode levar à sustentação de crenças por parte dos participantes que não correspondem aos seus melhores interesses. O desafio da deliberação encontra-se na atuação dos participantes estarem direcionadas à construção de um debate público livre, igualitário e fundamentado. Ao adotar essa máxima, um elemento em questão no processo deliberativo corresponde aos aspectos cognitivos, crenças e valores identitários que cada partícipe possui e que requererá equilíbrio e coordenação redistributiva. A persuasão e a influência de opiniões podem se fazer presentes na dinâmica política deliberativa e, com isso, gerar o risco dos partícipes apoiarem decisões que não se relacionem com suas vontades e interesses.

Sobre esse aspecto, Cohen (2013) argumenta que, ao apresentar a deliberação como um procedimento ideal que requer das partes envolvidas razões aceitáveis por todos, isto não quer dizer que a decisão levará à convergência de argumentos e posições. Diversas perspectivas poderão assumir razões distintas e até mesmo conflitivas que deverão pesar sobre o objetivo que se deseja alcançar: o bem-estar coletivo. Desacordos e a necessidade pela decisão da maioria se farão sentir e, com isto, os participantes precisarão recorrer a considerações que são mais reconhecidas e adequadas ao público ou até mesmo a realização de eleições coletivas. Isso não quer dizer que a proposta elegida pela maioria não tenha valor comum e nenhum respaldo. Até mesmo aqueles que estão em desacordo poderão aceitar como legítimos os resultados oriundos de um procedimento deliberativo nesses termos.

Mesmo considerando os argumentos expostos acima a favor da deliberação, pode-se questionar: por que a deliberação constitui uma forma de exercício do poder político mais convincente e com maior aproximação da teoria política democrática? A resposta estará na autorização do poder do Estado em adotar como base o surgimento de decisões coletivas pelos cidadãos que orientarão a sua condução? (COHEN, 2013).

Em síntese, entende-se que as principais virtudes da democracia deliberativa se concentram na ideia de tomada de decisão coletiva. Ao dar destaque à formulação de razões compartilhadas, a perspectiva deliberativa apresenta uma imagem convincente das relações possíveis entre os cidadãos inseridos em um regime democrático que apresenta maior proximidade de um ideal de legitimidade política (COHEN, 2013).

Partindo da vantagem que a concepção deliberativa oferece uma aproximação mais virtuosa do ideal democrático que se faz sentir no exercício do poder político por **decisões coletivas**, outros aspectos fundamentais como **autonomia política** e **comunidade política** também estão abarcados pela deliberação. Ao estar baseada em justificações argumentativas aceitáveis por todos os envolvidos, a deliberação assegura a autonomia política e, ao partir do pressuposto de razões compartilhadas entre cidadãos no exercício do poder político, a comunidade política se faz presente na igualdade e no pertencimento dos cidadãos a um corpo soberano responsável por autorizar esse poder e exercer a sua vontade comum (COHEN, 2013).

Sustentada por essa apresentação geral sobre o significado da democracia deliberativa, suas vantagens e questionamentos, as próximas subseções dedicam-se a apresentar as três principais vertentes que melhor se dedicaram à discussão da democracia deliberativa, sendo a primeira delas inaugurada por Jürgen Habermas e as demais representadas pelas proposições de Joshua Cohen e James Bohman, construídas a partir do pensamento habermasiano.

2.2.1. Jürgen Habermas

Habermas desenvolve o conceito de deliberação baseado na teoria do discurso como forma de garantir a legitimidade das regras democráticas. Para a teoria democrática convencional, a legitimidade do governo democrático se dá por meio do voto, enquanto para Habermas o processo argumentativo entre cidadãos constitui o elemento identificador da democracia.

A democracia seria orientada pela ética do discurso e implicaria a participação igualitária de todos os interessados nas discussões públicas sobre as normas políticas que afetam a sociedade. Tal concepção delineada por Habermas rompe com as teorias liberais ao desconstruir a visão de democracia resumida nos direitos da vida privada, da propriedade, da liberdade de expressão e associação e da igualdade de todos os indivíduos perante a lei (COHEN; ARATO, 2000).

Três aspectos podem ser destacados a partir do pensamento habermasiano, os quais o distinguem das construções democráticas anteriores: (1) a crença em uma lógica peculiar de vida pública que constitui uma projeção da interação social característica do mundo da vida; (2) distinção entre a esfera pública literária e a esfera pública política, sendo a primeira caracterizada pela interação de pequenos grupos em salões, cafés etc. que ganham projeção e se generalizam no discurso público através dos meios de comunicação e da imprensa; (3) distinção entre pelo menos três países, como Inglaterra, França e Alemanha, no que concerne à construção da esfera pública política, a começar pela ascensão da burguesia na construção de espaços públicos de discussão literária (COHEN; ARATO, 2000).

Antes de discorrer sobre o constructo democrático em Habermas, é importante situar sua teoria social em um contexto mais amplo no diz respeito a uma geração de intelectuais críticos que compõe a denominada “Escola de Frankfurt”,¹ originada dos intelectuais pertencentes ao Instituto de Pesquisa Social (IPS). O IPS é criado no âmbito da Universidade de Frankfurt com o intuito de promover a institucionalização de um grupo de pensadores alemães que no início do século XX se reúnem para discutir o marxismo e que mais tarde será denominado de Escola de Frankfurt (TENÓRIO, 2008a).

Constitui-se então, o que seria designado por teoria crítica, em contraponto à teoria tradicional, esta última entendida como o conhecimento baseado nos pressupostos das ciências naturais, entrelaçados com o pensamento positivista. De forma contrária, a teoria crítica estaria dedicada ao estudo dos fenômenos sociais, a partir da relação direta com as leis históricas do momento da sociedade estudada (TENÓRIO, 2008a).

A teoria crítica adota a perspectiva do seu ancoramento real na sociedade, intimamente relacionado com a produção de diagnósticos de tempo. A característica da teoria crítica é a permanente renovação, a permanente capacidade de analisar o momento histórico presente. O

¹ A expressão “Escola de Frankfurt” surgiu apenas na década de 1950, após o Instituto de Pesquisa Social (IPS), que havia deslocado sua sede sucessivamente para Genebra, Paris e Nova York durante o regime nazista, retornar à Alemanha. O sentido da expressão “Escola de Frankfurt” foi moldado por alguns dos pensadores ligados à experiência da Teoria Crítica, em especial, aqueles que regressaram à Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, e que tiveram posições de direção no pós-guerra, tanto no IPS como na Universidade de Frankfurt. Horkheimer foi o principal representante da “Escola de Frankfurt”, permanecendo na direção do Instituto após a sua reinauguração em Frankfurt, quando tornou-se reitor da Universidade. Em 1958, Theodor Adorno o sucedeu na direção (NOBRE, 2003, p. 8).

essencial é a produção de novos diagnósticos a partir da perspectiva teórica e prática de Karl Marx. Assim, o campo do conhecimento pela teoria crítica só tem fundamento se for constantemente reformulada e repensada de acordo com as condições históricas (NOBRE, 2008a).

O enfoque adotado pelos teóricos críticos recai sobre as condições emancipatórias socialmente existentes. Partem de um ponto de vista do próprio objeto social, suas análises e diagnósticos sobre as condições de possibilidade e sobre os obstáculos existentes à emancipação. Tais condições e obstáculos estão presentes na própria sociedade como transformações políticas, econômicas e culturais, e, necessariamente, influenciam o diagnóstico crítico voltado para a questão da emancipação (MELO, 2011).

A práxis emancipatória, a busca da relação entre teoria e prática, avança no sentido de não se prender ao paradigma produtivista, não mais no modelo fundamentado no trabalho. Os teóricos críticos buscaram avançar para além dessa perspectiva, reconstruindo o conceito de emancipação para explicar as novas formas de luta política e de mobilização cultural que configurassem o grande desafio das democracias (MELO, 2011).

Pertencente ao quadro de teóricos críticos da Escola de Frankfurt, especificamente da segunda geração de intelectuais, Habermas constrói sua teoria social como contraponto aos escritos da primeira geração de teóricos que adotaram certo pessimismo quanto à consolidação da democracia e da construção de uma razão emancipadora pelos sujeitos sociais. A obra “Dialética do Esclarecimento”² de Theodor Adorno e Max Horkheimer é representativa da primeira geração da Teoria Crítica:

A aporia com que nos defrontamos em nosso trabalho revela-se assim como o primeiro objeto a investigar: a autodestruição do esclarecimento. Não alimentamos nenhuma dúvida (...) de que a liberdade na sociedade é inseparável do pensamento esclarecedor. (...) A disposição enigmática das massas educadas tecnologicamente a deixar dominar-se pelo fascínio de um despotismo qualquer, sua afinidade autodestrutiva com a paranoia racista, todo esse absurdo incompreendido manifesta a fraqueza do poder de compreensão do pensamento teórico atual (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 13).

Em síntese, o que o Adorno e Horkheimer desenvolvem é que a racionalidade que predominava nas sociedades modernas era de conformismo à realidade vigente e à dominação do sistema capitalista. Não haveria a possibilidade de uma razão emancipadora que orientaria ações de transformação social, pois esta já não mais encontrava fundamento na realidade (NOBRE, 2003).

Contudo, a justificativa para tal pessimismo é encontrada no cenário histórico em que a obra foi produzida. Nesse período, é importante ressaltar dois aspectos que foram decisivos para a produção dos modelos críticos: em primeiro lugar, a criação do IPS reuniu teóricos de diversas áreas do conhecimento, numa perspectiva interdisciplinar, com uma orientação comum que convergia na emancipação das relações sociais. Em segundo lugar, Horkheimer produziu seus modelos teóricos em um período caracterizado pelo enfraquecimento do movimento operário e pela destruição do socialismo da União Soviética, que a princípio não correspondia a um modelo de emancipação social. Soma-se a isso o cenário da época de ascensão e queda dos regimes totalitários, como o nazismo e o fascismo, além do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, da propaganda, da indústria do

² ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

entretenimento, o que possibilitou o controle da população pelos poderes estabelecidos e resultou na indiferença da sociedade frente à força do mercado (NOBRE, 2008b).

Sob esse diagnóstico, Adorno e Horkheimer não consideravam mais possível a transformação do sistema capitalista e a instauração do socialismo pela revolução do proletariado, tido como a única força política interna ao próprio sistema. Já não consideravam a relação entre teoria e prática nos parâmetros que o marxismo havia sido pensado e, a partir daí, tal relação seria permeada por conflitos e por tensões. Por mais dificuldades que a relação entre teoria e prática teria alcançado, não ocorreu o abandono por parte do teórico dos princípios mais gerais que caracterizam o campo da Teoria Crítica – o da orientação para a emancipação da dominação e a do comportamento crítico diante da realidade. A partir daí, inaugura-se o que hoje se denomina ainda nos círculos acadêmicos de Escola de Frankfurt (NOBRE, 2008a).

Desfazendo a visão pessimista da “Dialética do Esclarecimento” justificada pelo seu impacto na relação entre teoria e prática com o predomínio da racionalidade instrumental frente a uma razão emancipadora, Jürgen Habermas comporá um novo cenário para a sociedade do século XX. Construirá uma teoria social com ênfase no papel da democracia como resgate da autorrealização e da autodeterminação dos cidadãos como sendo capazes de organizar as relações sociais de forma livre e igual. A construção de uma sociedade democrática tornou-se uma questão para os teóricos críticos, pois a plena realização da liberdade e da igualdade permaneceu vinculada a uma sociedade do trabalho. Dessa forma, tornava-se necessária a produção de novos diagnósticos para a questão da democracia na época (MELO, 2011).

O rompimento com a visão pessimista da primeira geração da Escola de Frankfurt constitui a principal diferença da teoria social habermasiana. Sua postura otimista é refletida na própria construção da esfera pública, onde os indivíduos decidiriam sobre as ações sociais na perspectiva democrática, por meio do diálogo e do consenso (ARAGÃO, 1992).

Habermas também critica o desenvolvimento da Teoria Crítica pelos pensadores da primeira geração devido ao não alcance do materialismo dialético interdisciplinar. Por isso, promoverá uma mudança de paradigma da razão instrumental para a razão comunicativa que será de fundamental importância para o desenvolvimento do seu projeto crítico, tanto no âmbito teórico quanto prático. Seu propósito é a substituição da filosofia da consciência pautada na reflexão, na relação sujeito-objeto, pela filosofia da linguagem, do entendimento intersubjetivo, da comunicação, adotando desta forma, uma nova perspectiva teórica de análise (TENÓRIO, 2002).

Enquanto a razão instrumental é pautada pela relação monológica e autoritária entre o sujeito e o objeto, na razão comunicativa essa relação é intermediada pela linguagem entre os sujeitos, por meio de uma relação dialógica e participativa (ARAGÃO, 1992). A comunicação constitui o elemento fundamental da ação, sendo esta entendida não apenas como uma intervenção na realidade, o “fazer”, mas a realização de relações sociais em uma inter-relação (REPA, 2008).

A comunicação é entendida para além da troca de informações, isto é, definida como um tipo de interação social em que os objetivos das pessoas envolvidas ocorrem por meio de um acordo racional, do entendimento mútuo entre as partes, proporcionado pela linguagem para o alcance do consenso (REPA, 2008). A linguagem só adquire relevância se permite estabelecer relações com o sujeito e o mundo pautadas em processos de cooperação e interpretação, no qual os sujeitos buscam um acordo sobre como coordenar suas ações e alcançar seus propósitos. Quando os indivíduos estabelecem relações entre si e com o mundo, estas ocorrem não de forma direta, mas de maneira reflexiva (ARAGÃO, 1992).

A ação comunicativa se define como oposição à ação estratégica. Enquanto a primeira volta-se para o diálogo, para o entendimento sobre uma determinada situação, alcançado por

meio de um acordo que leve ao consenso das definições; na segunda, o processo é coordenado por pelo menos um dos participantes da ação, por meio de decisões que refletem interesses próprios (ARAGÃO, 1992).

Para Habermas (1987), o entendimento significa a obtenção de um acordo entre os participantes na ação comunicativa acerca da validade dos argumentos, enquanto o acordo é definido como o reconhecimento intersubjetivo da validade da argumentação:

Un acuerdo alcanzado comunicativamente tiene que tener una base racional; es decir no puede venir impuesto por ninguna de las partes, ya sea instrumentalmente, merced a una intervención directa en la situación de acción, ya sea estratégicamente, por medio de un influjo calculado sobre las decisiones de un oponente. Ciertamente que puede haber acuerdos que objetivamente sean acuerdos forzados, pero lo que a ojos vistas ha sido producido por un influjo externo o mediante el uso de la violencia, no puede constar subjetivamente como acuerdo. El acuerdo se basa en convicciones comunes (HABERMAS, 1987, p. 369).

A proposta de Habermas é substituir o paradigma da racionalidade instrumental, fomentadora da ação estratégica, por um novo paradigma de racionalidade que permitirá aos atores sociais direcionarem suas diversas formas de argumentação em um espaço cooperativo, solidário de interpretação da realidade (TENÓRIO, 2002).

Cuando hablo de estratégico y de comunicativo no solamente pretendo designar dos aspectos analíticos bajo los que una misma acción pudiera describirse como un proceso de recíproca influencia por parte de oponentes que actúan estratégicamente, de un lado, y como proceso de entendimiento entre miembros de un mismo mundo de la vida, de otro. Sino que son las acciones sociales concretas las que pueden distinguirse según que los participantes adopten, o bien una actitud orientada al éxito, o bien una actitud orientada al entendimiento; debiendo estas actitudes, en las circunstancias apropiadas, poder ser identificadas a base del saber intuitivo de los participantes mismos (HABERMAS, 1987, p. 367-368).

A racionalidade comunicativa tem como base a argumentação, entendida como um tipo de fala nas quais os participantes tematizam suas pretensões de validade e passam a recusá-las ou desempenhá-las por meio de argumentos. As ações comunicativas são aquelas em que as atitudes dos participantes não são coordenadas por regras técnicas e pela eficácia, alcançando resultados egocêntricos, mas são realizadas por atos de entendimento, em busca de fins comuns (HABERMAS, 1987, p. 367).

As manifestações comunicativas estão inseridas em diversas relações com o mundo, a saber: objetivo (como conjunto de todas as entidades sobre as que são possíveis enunciados verdadeiros); social (como conjunto de todas as relações interpessoais legitimamente reguladas); subjetivo (como totalidade das vivências dos participantes da ação). As referências para o processo comunicativo estão presentes nesses três mundos, constituindo o marco de interpretação dentro do qual os participantes elaboram e alcançam as definições comuns (HABERMAS, 1987).

Em uma ação comunicativa, os indivíduos, ao proporem suas questões, precisam apresentá-las sob bases racionais, ou seja, sem o exercício do poder coercitivo, garantindo-se a todos têm direitos iguais a fala, a exporem seus argumentos através da razão, discursivamente. “Quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão” (TENÓRIO, 2002, p. 77). Nesse tipo de ação social, as pessoas envolvidas chegam a um acordo para decidir suas ações, no qual o

ajuste é alcançado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos participantes.

O participante se mantém em uma orientação comunicativa se o que for por ele tematizado tiver validade. Precisa mostrar que a sua fala tem importância e merece reconhecimento dos demais participantes, ou seja, inicia-se um processo de argumentação, de discussão. Para Habermas, o importante são as condições e as regras para o desenvolvimento do processo de discussão que devem pressupor igualdade entre os participantes, liberdade para intervir na discussão e mobilizar os conteúdos, além de transparência pública das razões (REPA, 2008).

Assim, o acordo alcançado em relação aos problemas sociais discutidos pelas pessoas envolvidas ocorre por meio de um processo democrático deliberativo, construído a partir da assimilação de características tanto da perspectiva liberal quanto da republicana, por meio da teoria do discurso, nas formas da argumentação, da estrutura da comunicação linguística, enfim, da socialização comunicativa. Na perspectiva liberal, o processo democrático ocorre por meio do compromisso de interesses fundamentados nas linhas liberais, enquanto na concepção republicana a formação democrática ocorre por meio do autoentendimento ético-político em que o conteúdo da deliberação se faz por meio de um consenso entre os indivíduos participantes da ação. A teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no desenvolvimento do processo participativo deliberativo (HABERMAS, 2003).

A legitimação do processo democrático decorre dos procedimentos e pressupostos comunicativos no processo de formação democrática da vontade e da opinião pública, que, por sua vez, funcionam como canais de pressão e comunicação frente ao governo e à administração pública. Como a tomada de decisão política compete somente ao sistema político, as estruturas comunicativas oriundas das esferas públicas da sociedade civil emitem opiniões influentes e exercem pressão política ocasionando o direcionamento do processo decisório realizado pelo Estado (FARIA, 2000).

Para tanto, a institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação no âmbito da sociedade civil, bem como a sua inter-relação com as instituições políticas estatais dependem da concepção deliberativa da democracia sustentada pelo processo discursivo argumentativo entre cidadãos livres e iguais (FARIA, 2000).

A participação no processo deliberativo ocorre de forma ampla e inclusiva, compreendida como um processo de formação, de transformação de preferências individuais. Por meio de um processo de discussão com uma pluralidade de cidadãos, os sujeitos podem obter novas informações, aprender a partir de outras experiências diferentes de problemas coletivos ou, até mesmo, chegar a conclusões que as suas opções estão baseadas em preconcepções (VITALE; MELO, 2008, p. 227).

A deliberação ocorrerá no âmbito da esfera pública entendida como uma arena para a percepção, a identificação e a resolução dos problemas que afetam a sociedade. No processo deliberativo, a opinião e a vontade dos participantes adquirem uma formação institucionalizada ou apenas possuem um caráter informal nas redes da esfera pública política (HABERMAS, 2003).

A estrutura democrática proposta por Habermas pode ser entendida a partir da relação tipo centro-periferia. No centro está localizada a administração, o judiciário e a formação democrática da vontade política que compõem o núcleo do sistema político, enquanto na periferia encontram-se as esferas públicas compostas por associações da sociedade civil formadoras de opinião e de influência política (FARIA, 2000).

A relação centro-periferia constitui a base para o entendimento do modelo discursivo deliberativo proposto pela teoria habermasiana. A democracia é compreendida pela intersecção entre as decisões tomadas no nível do sistema político e a opinião pública,

formada em esferas públicas periféricas. A legitimidade das decisões do sistema político está em refletir os anseios e problematizações da sociedade, tematizados nos espaços de discussão formadores da opinião pública. Para que tal legitimidade aconteça, o sistema político deve se manter conectado com as redes periféricas da esfera pública por meio de um fluxo de comunicação que capte os impulsos gerados pela vida cotidiana e os transmite aos órgãos competentes, buscando, desta forma, direcionar o processo decisório exercido pelo Estado (FARIA, 2000).

2.2.2. Joshua Cohen

Ao longo das últimas décadas, a proposta de radicalização da democracia ganhou força intelectual e política, o que pode ser explicado pela combinação entre ceticismo em relação à democracia representativa e a capacidade do sistema político em absorver as demandas dos cidadãos comuns (FUNG; COHEN, 2007).

A discussão teórica sobre a democracia deliberativa e suas práticas ganha destaque ao adotar como ponto de partida dois argumentos: (1) a constituição e a ampliação de espaços públicos comuns para a realização do debate político, tendo em vista a fragilidade na resolução de diversos problemas – desemprego, educação, saúde, pobreza, habitação, segurança, prestação de serviços sociais etc. –, por parte somente da administração pública; (2) a defesa pela tomada de decisão coletiva por parte dos cidadãos por meio da participação direta em discussões públicas justificada pela sua experiência local e saber informal (COHEN; SABEL, 1997).

A noção de democracia deliberativa está enraizada no ideal de uma associação democrática sustentada na discussão pública e na racionalidade dos argumentos entre os cidadãos. A motivação para a participação está em enfrentar problemas comuns por meio de uma solução coletiva baseada no processo decisório deliberativo. É claro que nesse processo, os cidadãos possuem diferentes interpretações e importâncias quanto ao conteúdo das considerações realizadas por seus pares, o que também acarreta discordâncias no encaminhamento das decisões (COHEN, 2014).

A igualdade entre os cidadãos constitui um dos valores da democracia deliberativa. Os envolvidos no processo de discussão detêm iguais condições de exporem suas opiniões, traçarem perspectivas, apontarem críticas e proporem soluções, desde que sustentadas no argumento racional. A igualdade, como condição do processo deliberativo, guarda relação com a distribuição de poder e dos recursos que constroem o processo decisório em torno de uma autoridade compartilhada (COHEN, 2014).

O ideal do estabelecimento de uma modalidade deliberativa para a democracia passa pela consideração de três aspectos: (1) necessidade de definição de uma agenda com propostas de soluções alternativas para o enfrentamento de problemas locais; (2) legitimidade dos resultados sustentados no consenso entre cidadãos, com respeito à igualdade e à liberdade dos participantes; (3) escolhas coletivas realizadas de forma deliberativa e aceitação de propostas baseadas na razão, no melhor argumento, tendo por objetivo apoiá-las ou criticá-las (COHEN, 2014).

A proposta estaria na construção de um projeto político de democracia radical denominado *directly-deliberative polyarchy* (poliarquia diretamente deliberativa) que é expressa pela constituição de arranjos políticos participativos direcionados para a tomada de decisões coletivas por parte dos cidadãos por meio do exercício direto do poder na resolução de problemas comuns (COHEN; SABEL, 1997).

A institucionalização das “poliarquias diretamente deliberativas” transforma o papel e o funcionamento das instituições poliárquicas convencionais, que são entendidas como sistemas democráticos governamentais (democracia representativa) e que asseguram direitos,

liberdades e oportunidades para uma efetiva participação e influência direta sobre as decisões políticas (ABU-EL-HAJ, 2014).

Robert Dahl (2005), autor dessa terminologia, afirma que nenhum regime político pode ser considerado plenamente democratizado, preferindo, dessa maneira, denominá-los de poliarquias. Significa dizer que os regimes políticos democráticos representariam graus de democratização, mas não sistemas políticos que alcancem em sua maturidade e amplitude os valores ideais da democracia. Assim, poliarquias são pensadas como regimes incompletos do ponto de vista democrático ou em outros termos constituem sistemas políticos popularizados (inclusivos do ponto de vista político) e abertos à contestação pública.

A poliarquia como regime político democrático é baseado em três princípios, assentados em oito procedimentos:

I. Igualdade política (inclusão): (1) transformar as preferências políticas dos cidadãos em votos; (2) garantir a contagem de votos atribuindo pesos iguais a cada um deles; (3) declarar vencedora a alternativa de representação política que receber o maior número de votos; (4) permitir a inclusão de alternativas políticas, além daquelas colocadas em votação; (5) garantir acesso à informação antes da votação;

II. Competição entre preferências partidárias eleitorais torna-se possível sob duas condições: (6) alternativas mais votadas em eleições implicam no deslocamento de todas as outras inseridas na agenda política; (7) eleitos possuem o direito de implementar as suas alternativas políticas;

III. Responsabilidade pública: (8) vencedores do processo eleitoral serão obrigados a implementar seus programas ou qualquer ajustamento deverá levar em consideração os procedimentos anteriores (ABU-EL-HAJ, 2014).

Pode-se considerar a poliarquia um regime político eficaz por: (1) garantir as liberdades individuais; (2) permitir a canalização das preferências políticas; (3) facilitar a participação e acesso às decisões governamentais; (4) ampliar a vida política e (5) demonstrar menor violência na condução do poder. Para que a poliarquia se estabeleça é necessário aos regimes políticos: (1) liberdade para formação de organizações e filiação dos indivíduos; (2) liberdade de expressão; (3) direito ao voto; (4) elegibilidade; (5) competição política, sendo a escolha realizada pela preferência da maioria dos eleitores; (6) acesso à informação; (7) realização de eleições livres e justas; (8) existência de instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores (ABU-EL-HAJ, 2014).

A poliarquia segue os preceitos de uma democracia representativa em que a autoridade decisória é realizada por representantes políticos eleitos que exercem o poder decisório sobre os problemas comuns. Os cidadãos, por meio do voto, elegem representantes em uma competição eleitoral para assumir a função legislativa e executiva do poder político. Já na democracia direta, modalidade democrática norteadora das “poliarquias diretamente-deliberativas”, os cidadãos detêm a capacidade de decidir substancialmente questões que não necessariamente devem ser tomadas somente por representantes políticos eleitos para assumir cargos políticos (COHEN; SABEL, 1997).

Dessa forma, é baseada nessas considerações sobre a poliarquia que Cohen e Sabel (1997) formulam a concepção de “poliarquia diretamente deliberativa” como uma forma de transformar o papel e o funcionamento das instituições políticas tradicionais. Assim, constrói-se um projeto democrático ideal caracterizado pela institucionalização de arranjos políticos democráticos que detêm o poder em caráter direto e deliberativo, canalizado para o enfrentamento de problemas comuns de âmbito local.

Contudo, é importante considerar que a modalidade do exercício direto da democracia de forma abrangente em sociedades modernas pode ser percebida como um ideal a ser alcançado e, com isso, faz-se necessário destacar três considerações: (1) em um sistema político democrático em larga escala, o estabelecimento de uma democracia direta exigirá a

ampla participação da população na tomada de decisões, o que se torna organizacional ou administrativamente impossível de se concretizar; (2) ao garantir a participação, a deliberação em sociedades pluralistas dependerá de certo grau de homogeneidade entre os cidadãos para o estabelecimento do processo deliberativo; (3) a tomada de decisão política de forma direta requer o seu estabelecimento em um nível de escala local, sendo mais facilitada a garantia de igualdade entre os cidadãos (COHEN; SABEL, 1997).

As “poliarquias diretamente deliberativas” ao permitirem a participação dos cidadãos sem distinção, não só contribuem instrumentalmente para o exercício da democracia no alcance de decisões coletivas, mas também fornecem valores políticos intrínsecos àqueles que dela participam, como a inclusão, a igualdade e a liberdade. Ao participarem, os cidadãos adquirem ideias políticas, aprendem a debater, a tratar os problemas por meio da discussão pública, compartilhando posições e transformando suas percepções. A democracia deliberativa, dessa maneira, reúne informações dispersas para a resolução de problemas comuns e proporciona uma aprendizagem coletiva (COHEN; SABEL, 1997).

O processo de tomada de decisão coletiva pode ser agregador ou deliberativo. Agregador quando uma decisão democrática leva em consideração os interesses de cada pessoa, dando um peso maior às preferências individuais no processo decisório. A deliberação, por sua vez, sustenta suas decisões na argumentação livre entre iguais: os interesses individuais, sem o apoio de considerações que convençam os participantes da sua importância, não têm peso (COHEN; SABEL, 1997).

Ou seja, as decisões devem ser apoiadas em razões aceitáveis para os envolvidos no processo de discussão. O fato de as decisões serem apoiadas por uma maioria dos cidadãos que decidem com base em seus interesses não é suficiente para torná-las legítimas. Portanto, a deliberação permite uma prática democrática de discussão livre entre os cidadãos, estabelecendo condições favoráveis para expressão de ideias, associação, discussão e exercício do poder político (COHEN; SABEL, 1997).

Apesar das virtudes, há críticas ao projeto da “poliarquia diretamente deliberativa”, sobretudo quanto à sua efetividade em sociedades modernas com regimes democráticos de ampla escala populacional. Nessa situação, o processo deliberativo fica comprometido, devido à heterogeneidade de interesses e preferências individuais, fragilidade coordenativa, déficit participativo muitas vezes explicado pela falta de confiança nas instituições políticas, ingerências de interesses de mercado em detrimento de condutas que valorizem o espírito público (COHEN; SABEL, 1997).

A exceção estaria na constituição de bolsões de “poliarquias diretamente deliberativas” de abrangência local que favoreçam o contato direto do cidadão com a esfera pública e sejam capazes de incitá-los à mobilização e à participação coletiva no enfrentamento de problemas de ordem pública. A proposta reside em tornar a prática democrática atraente do ponto de vista deliberativo e, com isso, aumentar a capacidade coletiva de resolver os problemas comunitários. Nesse aspecto, um dos entraves estaria concentrado em traduzir as prioridades individuais em soluções acordadas e de alcance comum que abarquem a diversidade de considerações (COHEN; SABEL, 1997).

Outro entrave relacionado reside na coordenação entre as “poliarquias diretamente deliberativas” e as instituições políticas tradicionais (sistema político). No âmbito dos arranjos de participação, as decisões e as soluções estão baseadas nos conhecimentos locais e nos valores territoriais, ao contrário da replicação de medidas que obtiveram êxito em demais localidades. Os problemas locais são resolvidos através da participação direta na obtenção das informações relevantes oriundas dos cidadãos sobre os problemas vivenciados no dia a dia. Por isso a importância em estabelecer uma coordenação com as unidades políticas locais, nas quais os tomadores de decisão, legisladores e chefes do poder Executivo local podem adotar

as alternativas acordadas nas “poliarquias diretamente deliberativas” para uma melhor provisão de ações e serviços da administração pública (COHEN; SABEL, 1997).

Ao levar em consideração as dificuldades, faz-se necessária uma reflexão sobre a estrutura básica adequada de funcionamento das “poliarquias diretamente deliberativas”, sobretudo as suas regras de funcionamento; o alcance das decisões; a potencialidade decisória frente ao sistema político e questões sobre a inclusão de membros participantes.

Podem-se elencar alguns elementos a serem considerados na constituição de “poliarquias diretamente deliberativas”:

(1) a primeira e mais fundamental diz respeito à garantia do caráter democrático e deliberativo, assegurando também que reivindicações sejam realizadas e consigam influenciar as decisões políticas;

(2) a deliberação auxilia no respeito mútuo entre os cidadãos que precisam considerar as razões expressas pelos demais participantes e confiar no exercício do poder deliberativo, como a melhor forma de se alcançar soluções;

(3) a participação deve ser guiada pela defesa de propostas baseadas no argumento racional em prol do bem comum, e não simplesmente como referência aos interesses próprios. São da natureza do processo deliberativo o compartilhamento de informações e a ponderação dos melhores argumentos, ocasionando, dessa maneira, uma mudança de conduta pelos participantes;

(4) a participação deve ser aberta, livre e com igualdade entre os cidadãos. Dessa forma, ao ser aberta ao público, há heterogeneidade social e, conseqüentemente, pluralidade de perspectivas. A composição de um arranjo institucional também pode refletir grupos com demandas próprias, relacionadas à identidade local na qual o espaço é estabelecido. Importante reiterar que a natureza e o processo deliberativo desses espaços devem ser de enfrentamento de problemas que atingem a comunidade local e alcançam reconhecimento, pois entende-se que somente soluções oriundas do sistema político são consideradas insuficientes (COHEN; SABEL, 1997).

Os elementos que moldam a estrutura das “poliarquias diretamente-deliberativas” têm como principal objetivo o alcance do consenso racionalmente motivado no processo de discussão entre os cidadãos. Caso não seja alcançado, estratégias são traçadas para a tomada de decisão coletiva, como a votação pela escolha da maioria. A questão aí envolvida diz respeito ao processo de aprendizagem participativo que os cidadãos adquirem, em respeitar a igualdade e a autonomia individual dos demais participantes, assim como o compromisso que precisa ser assumido de encontrar soluções para problemas que promovam o bem comum. Esse último constitui a finalidade principal da deliberação e consiste em obter um acordo entre todos os que estão empenhados no processo decisório deliberativo, levando em consideração a igualdade e a pluralidade dos participantes (COHEN, 2014).

Uma questão que esbarra na condição igualitária nas esferas públicas são os limites estipulados entre as dimensões “privada” e “pública” pelos participantes que orientam a construção dos argumentos no âmbito da esfera pública. Tal questão estabelece relação, por exemplo, com as disparidades sociais existentes na sociedade que acabam por minar a condição de igualdade, visto que desigualdades materiais podem gerar desigualdades políticas e, conseqüentemente, causar interferência no equilíbrio das relações de poder do processo deliberativo (COHEN, 2014).

Em síntese, a proposta da democracia deliberativa se apoia na competência prática dos cidadãos enquanto usuários dos serviços públicos e sujeitos políticos participantes no processo deliberativo sobre questões públicas. Soma-se a isso, o fato de que as “poliarquias diretamente deliberativas” constituem espaços públicos que geram oportunidades para os cidadãos estarem em contato direto com os administradores públicos, visando à melhoria da qualidade da provisão de ações e serviços públicos, além de fortalecer a responsabilização do

Estado. A inserção do conhecimento local aliado à expertise técnica possibilita que novas perspectivas e soluções inovadoras sejam traçadas, além de dar destaque àquelas propostas oriundas de segmentos excluídos e marginalizados socialmente (FUNG; COHEN, 2007).

Entretanto, limitações são percebidas na concretização do ideal proposto por esses espaços de participação de democracia direta: a primeira delas diz respeito à participação de todos os cidadãos em um arranjo institucional deliberativo, e a segunda é a viabilidade de se garantir a participação de um mesmo cidadão em todos esses espaços que representam diversas áreas da administração pública. O que se torna praticável é a oferta de oportunidades ao cidadão pelos governos, sem qualquer distinção, para a participação nas deliberações diretas, e, ao mesmo tempo, a determinação de que os cidadãos possuam relação de comunicação ou se façam representar frente aos demais que não estejam diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão (FUNG; COHEN, 2007).

Um problema gerado nesse processo de viabilização da democracia direta em arranjos institucionais deliberativos consiste nas desigualdades potenciais que se podem gerar, devido ao fato de àqueles que participam se diferenciarem em termos de capacidade deliberativa e recursos disponíveis daqueles que não participam e, conseqüentemente, as decisões geradas podem servir somente aos interesses dos que ali se fazem representar (FUNG; COHEN, 2007).

Para finalizar, destacam-se alguns desafios que se fazem sentir no desenvolvimento da democracia direta, valorada pelos arranjos participativo-deliberativos:

(1) estabelecer a relação entre a democracia representativa e a democracia direta. Os espaços públicos deliberativos não substituem as instituições políticas tradicionais, mas podem transformá-las e fortalecê-las quanto à responsabilização pública e a qualidade dos serviços prestados. A cooperação entre sistema político e arranjos participativo-deliberativos formaria uma base política altamente informada, mobilizada e ativa para o exercício da cidadania;

(2) ampliar o alcance da democracia direta. Os cidadãos que participam da construção de soluções para o enfrentamento de problemas públicos locais encaram o desafio de se engajarem cada vez mais nas esferas públicas informais mais amplas e servirem de canais de comunicação entre as “poliarquias diretamente-deliberativas” e a administração pública local;

(3) a democracia direta precisa alcançar uma forma singular de democracia. Isso acontecerá quando as diversas esferas públicas informais constituídas na sociedade e o sistema político representativo estabelecerem conexões para uma melhor resolução de problemas sociais (FUNG; COHEN, 2007).

2.2.3. James Bohman

Assim como Habermas e Cohen, Bohman também parte do pressuposto de que a democracia implica em formas de deliberação pública e que, por sua vez, a teoria democrática possui como desafio a operacionalização em sociedades complexas e pluralistas da legitimidade das decisões pelos cidadãos livres e iguais (FARIA, 2000).

Bohman (1997) argumenta que a deliberação, enquanto ideal democrático, demanda cidadãos com habilidades e boas intenções para expressar suas próprias razões publicamente e considerar as razões dos demais que devem ser convincentes para todos. Para tanto, isso implica em um ideal de igualdade, uma vez que qualquer um pode participar e expor suas posições, assim como rejeitar as dos outros, lembrando que a melhor razão será aquela melhor argumentada: “força do melhor argumento”. Esse é o procedimento ideal para o critério da legitimidade democrática, desde que qualquer membro tenha igualdade de condições por meio de diálogo em defender e rejeitar os argumentos racionais que estão em jogo no processo de decisão política. Esse procedimento que caracteriza a legitimidade deliberativa pode ser

expresso pelo consenso, ideal de vontade coletiva a ser alcançada ou, de forma mais débil, porém mais realista, alcançar a cooperação entre os membros participantes.

Isso porque os desafios colocados para a viabilidade da democracia deliberativa em sociedades modernas podem ser caracterizados como de caráter estrutural: (1) existência de pluralismo cultural que dificulta a construção de um bem comum unitário e de uma razão pública singular; (2) desigualdades sociais que produzem um círculo vicioso de exclusão e fragilizam a efetividade da participação na deliberação; (3) complexidade social que requer a inserção da prática deliberativa em espaços institucionais cada vez mais amplos; (4) pluralidade de interesses dentro de uma mesma sociedade, que restringe a comunicação pública e, conseqüentemente, dificulta as soluções factíveis aos problemas e conflitos sociais (BOHMAN, 2000).

Dentre os desafios mencionados, destaca-se aquele relacionado às desigualdades e sua relação com a deliberação democrática. Tal interface pode ser justificada pela compreensão de desigualdade em seu aspecto multidimensional, não restrito à dimensão econômica, mas que envolve também aspectos intangíveis e imateriais, assim como preconiza Sen (1993), em sua definição de desenvolvimento sob o enfoque das capacidades: “concebe a vida humana como um conjunto de “atividades” e de “modos de ser” que pode ser denominado de efetivações e relaciona o julgamento sobre a qualidade de vida à avaliação da capacidade de funcionar ou de desempenhar funções” (p. 316).

A proposta de Sen (2000; 1993) é demonstrar que o desenvolvimento não pode ser definido pela visão restrita da renda, mas como um processo de expansão das liberdades substantivas de que os indivíduos desfrutam. Não é desconsiderado que o fator renda contribui para a expansão das capacidades humanas, contudo não é o único e, por isso, depende de outros determinantes, de âmbito social e de direitos civis para uma concepção plena de desenvolvimento.

Cinco tipos de liberdade são reconhecidos por Sen (2000) na expansão das capacidades dos indivíduos e que estão inter-relacionadas com a promoção do desenvolvimento humano: (1) liberdades políticas (direitos civis e políticos; referem-se às oportunidades que as pessoas possuem de eleger seus governantes e fiscalizar suas ações); (2) facilidades econômicas (referem-se às oportunidades que os indivíduos possuem para utilizar seus recursos econômicos, com os propósitos de consumo, produção ou troca); (3) oportunidades sociais (constituem as disposições sociais que a sociedade estabelece e que influenciam a liberdade substantiva dos indivíduos de viverem melhor); (4) garantias de transparência (referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar; liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de confiança e clareza) e (5) segurança protetora (proporciona uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria, à fome ou até mesmo à morte).

Essas liberdades tendem a contribuir para a capacidade de as pessoas viverem mais livremente, e também de complementarem umas às outras. Deve-se, ainda, levar em consideração os encadeamentos que vinculam os diversos tipos de liberdade, reforçando sua importância conjunta. O argumento de que a liberdade não é apenas o objetivo primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio, relaciona-se a esses encadeamentos (SEN, 2000, p. 55).

Ao relacionar tal conceituação de desenvolvimento com a democracia deliberativa, Bohman (1997) parte do pressuposto que iniquidades de diversas ordens, dentre elas, aquelas relacionadas ao enfoque das capacidades de Sen (1993; 2000) interferem no processo argumentativo em arenas públicas. Ou seja, a deliberação e sua aplicabilidade, em tomadas de decisão argumentativas, apresentam falhas que, por sua vez, podem ser justificadas pela existência de condições desiguais de oportunidade.

Bohman (1997) introduz uma relação entre o enfoque das capacidades de Sen (1993; 2000) e a deliberação, com o argumento de que distintas formas de desigualdade (política, técnica, bem-estar, recursos, oportunidades, bens primários etc.) influenciam na participação direta do cidadão na arena pública. A igualdade de capacidades constituiria, dessa maneira, a mais apropriada para o pleno funcionamento da deliberação visto que os cidadãos deverão tomar parte do processo argumentativo e necessitarão deter habilidades de cognição e comunicação no momento da discussão pública.

Baseado nesta linha de pensamento, a efetividade da participação em esferas públicas requer que todos os cidadãos detenham condições iguais de desenvolvimento de suas capacidades. Para tanto, a igualdade política e o reconhecimento social entre os cidadãos constituem requisitos para uma distribuição justa de condições na dinâmica de tomada de decisão coletiva (BOHMAN, 1997).

A igualdade de capacidades, dessa maneira, constituiria um fator fundamental a ser incorporado na teoria deliberativa da democracia, pois considera as desigualdades materiais e imateriais entre os cidadãos e sua influência no alcance das decisões coletivas. Prestígio social, maior acesso à informação, maior nível educacional, maior posse de recursos financeiros, habilidades especiais, conhecimento técnico especializado, dentre outros elementos, podem, no momento da discussão pública entre diferentes representações, orientar a dinâmica política deliberativa em favorecimento a determinadas posições de segmentos mais favoráveis (BOHMAN, 1997).

Devido à existência de tais limitações no processo deliberativo, ocasionadas pelas diversas formas de desigualdade, sejam elas econômica, social, política e de capacidades, certamente cidadãos serão excluídos da discussão ao desejarem encaminhar e dar efetividade às suas demandas na arena pública. Quando os cidadãos são desiguais em capacidades, por exemplo, para adquirir e usar informação com o propósito de elaborar argumentos convincentes, a exclusão é o resultado direto do funcionamento inadequado da esfera pública deliberativa (BOHMAN, 1997).

Por isso, Bohman (1997) argumenta que a cooperação constitui a finalidade do processo deliberativo democrático. O compartilhamento de informações e de conhecimento entre os cidadãos conseguem ter realização na esfera pública e acabam por fortalecer a ação social entre os cidadãos e conferir legitimidade à deliberação. Além disso, a cooperação também se faz sentir porque os cidadãos necessitam conhecer os demais participantes e estabelecer acordos entre si, a fim de que suas posições sejam apoiadas e se tornem decisões no processo de discussão pública.

Aliado à cooperação, o diálogo também é considerado por Bohman (2000) como o elemento central para a prática deliberativa, pois permite aos cidadãos formularem suas próprias razões em torno da resolução de situações problemáticas, além de ser o precursor no estabelecimento de relações comunicativas. Para tanto, a constituição de espaços de participação que privilegiem o diálogo e são capazes de promover a cooperação entre os participantes politicamente iguais oferece, segundo o teórico, um ideal de democracia deliberativa menos demandado em questões de normatização da teoria democrática.

Portanto, a concepção de democracia deliberativa em Bohman (2000) apresenta relação direta com a constituição de relações sociais compartilhadas possibilitadas pela dinâmica deliberativa, que promove um intercâmbio de racionalidades no qual as decisões ganham qualidade e legitimidade. O diálogo, dessa forma, torna o ato deliberativo capaz de ser exercido conjuntamente entre os partícipes, mesmo quando não há consenso entre eles. Com isso, a deliberação adquire um caráter mais de atividade cooperativa e pública do que de uma forma discursiva e argumentativa (FARIAS, 2000).

Dessa maneira, Bohman (1998) se afasta da definição normativa e “procedimentalista”, ideal de democracia deliberativa tecida por Habermas, caracterizada pela

justificação pública de argumentos entre cidadãos iguais visando alcançar o bem comum. Conflitos e desacordos entre os partícipes podem surgir no processo deliberativo por não estarem convencidos das razões colocadas e, por isso a percepção da deliberação como um empreendimento cooperativo em curso adquire maior viabilidade.

A questão colocada é a crítica quanto ao alcance de razões aceitáveis pelos partícipes frente a diferentes juízos de valor e racionalidades existentes no processo deliberativo, objetivo que se aproxima mais de uma esperança ilusória. Dificuldades surgem no processo deliberativo ao seguir esse ideal, ou seja, quando é exigido que os membros tenham convergência nas razões que são acordáveis. Há, segundo Bohman e Richardson (2010), uma versão mais forte e outra mais fraca sobre a democracia deliberativa ser orientada para essa concepção: a primeira consiste na deliberação real pela produção do consenso, enquanto a segunda versão ocorre pela escolha de uma razão convergente, aceitável pelos participantes e que segue um interesse geral.

A proposta é que a democracia deliberativa seja constituída sem depender do critério de aceitabilidade mútua das razões por todos os participantes, pois, caso esse ideal seja perseguido, a concepção de deliberação torna-se frustrante. Busca-se, ao contrário, que os cidadãos construam relações sociais, estabeleçam pontos de reciprocidade uns com os outros baseados em razões aceitáveis por cada um e que ações cooperativas sejam construídas como forma de viabilizar a democracia deliberativa (BOHMAN; RICHARDSON, 2010).

Para concluir, Bohman defende que a deliberação é melhor compreendida como uma forma cooperativa e pública de ação social em detrimento do estabelecimento do consenso. Essa mudança para a ação cooperativa como modelo de deliberação pode se tornar viável em sociedades modernas, tamanha sua complexidade e pluralidade, inclusive no estabelecimento de acordos políticos entre Estado e sociedade (FARIAS, 2000).

2.3. Esfera Pública: uma Construção Habermasiana

Como apresentado acima, o modelo teórico democrático fundamentado para além de um sistema político governamental é inaugurado por Jürgen Habermas. Com os escritos de Habermas, a democracia passa a ser entendida pela racionalidade comunicativa desenvolvida por um fluxo de comunicação que tem origem nas redes de comunicação da esfera pública. Os potenciais de interação relacionados à formação de associações e à reprodução da solidariedade social promovem a participação e renovam a cultura política, não estando localizados na estrutura administrativa do Estado (AVRITZER, 1996).

Para tanto, a consolidação do processo democrático passa a contar com a categoria de esfera pública, entendida como um espaço no qual as situações-problema que afetam o conjunto da sociedade são absorvidas, discutidas e processadas, a fim de serem trabalhadas pelo sistema político (COSTA, 1994).

A esfera pública é compreendida como um *lócus* da problematização dos temas e da construção da opinião pública que opera sobre as bases da intersubjetividade e do entendimento da linguagem da práxis cotidiana, diferentemente dos códigos específicos do complexo administrativo e jurídico do sistema político. Constituiria então, o nível onde se dá o confronto de opiniões que disputam a atenção e a relevância dos temas junto aos tomadores de decisão (COSTA, 1994).

Mesmo com a inserção da categoria de esfera pública na teoria democrática, Habermas considera o sistema político como o núcleo das decisões, no qual estão presentes os aparatos administrativo e jurídico, bem como os procedimentos democráticos legais, como eleições, partidos políticos, parlamento etc. Tais procedimentos funcionam como eclusas, ou seja, verdadeiras portas, no sentido metafórico, que permitem a entrada de fluxos comunicativos oriundos da periferia para os centros estatais de decisão política. A transformação das demandas originadas nas esferas públicas em poder político dependerá da inserção das

mesmas no sistema político institucional, no qual será promovida quando os tomadores de decisão da esfera estatal se sentirem persuadidos e legitimarem as reivindicações da sociedade (COSTA, 1994).

Portanto, para que isso aconteça, é necessário que a esfera pública se constitua enquanto uma instância crítica e de controle político, sendo fortalecida pela atuação de movimentos sociais, associações comunitárias, organizações sociais dentre outras, em detrimento da participação de grupos de interesse que buscam “feudalizar” os espaços públicos com seus próprios interesses (COSTA, 1994).

Assim, para que alcance influência no sistema político, a esfera pública necessita gerar consensos públicos, a partir do debate de problemas gerais que emergem no mundo da vida. Cumpre, então, o papel de absorver, consolidar e conduzir tais problematizações originadas do mundo da vida. O que a esfera pública faz é atuar nos processos públicos horizontais, impedindo, desta forma, que interesses particularistas ganhem proeminência no sistema político (COSTA, 1994).

O mundo da vida pode ser entendido como a combinação entre a esfera privada (relações familiares, de amizade, de vizinhança etc.) e a esfera pública (relações comunicativas, de discussão das problemáticas da vida cotidiana, e também em seus elementos políticos e culturais) (REPA, 2008).

O estabelecimento de uma prática comunicativa e deliberativa no âmbito da esfera pública depende de temas, problemas, situações originadas no mundo da vida, de uma cultura política libertária e de uma socialização política, em especial, das iniciativas de associações da sociedade civil que formam a opinião pública (HABERMAS, 2003).

De forma geral, pode-se perceber que, a partir da construção deste novo modelo de democracia inaugurado por Habermas com a introdução da categoria de esfera pública e seu papel frente ao direcionamento das decisões do sistema político democrático, há uma renovação da teoria social da democracia. Esta última é justificada pela inserção dos atores sociais que compõem a sociedade civil no significado de democracia, agora não mais restrito ao núcleo do Estado. A dimensão normativa da democracia passa a ser identificada como uma arena societária, na qual ocorre a integração de novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil (AVRITZER, 1996).

Nesse aspecto, Habermas ganha importância para o campo da teoria política ao operacionalizar os pressupostos deliberativos em sociedades contemporâneas (FARIA, 2000). O teórico coloca em evidência a argumentação como elemento da formação da esfera pública em regimes democráticos. Dedicou em suas obras uma atenção especial ao potencial argumentativo da esfera pública e à prática comunicativa como fonte de opinião pública e de entendimento entre os participantes capazes de influenciar as ações do sistema político (LUBENOW, 2007).

Habermas ganha destaque na teoria da democracia ao não se limitar aos processos políticos eleitorais. Diferentemente da teoria tradicional, Habermas busca ampliar a base de participação democrática e a legitimidade política na esfera pública para além dos mecanismos formais instituídos pelo sistema político. A formação da opinião e da vontade política não se restringe apenas às esferas formais políticas e devem ser sensíveis às esferas informais presentes no mundo da vida e nas diversas organizações da sociedade civil, o que permite construir uma nova dinâmica no processo de tomada de decisão (LUBENOW, 2007).

No entanto, cabe ressaltar que, por mais que a sociedade civil desempenhe um papel-chave no processo de integração social e na democratização política, sua atuação depende da existência de um sistema político democrático. Ou seja, torna-se necessário o desenvolvimento de uma estratégia política dual refletida, ao mesmo tempo, na combinação entre meios institucional e extrainstitucional, entre democracia representativa e democracia deliberativa (COSTA, 1994).

“Mudança estrutural na esfera pública: investigações sobre a categoria de sociedade burguesa” é considerada uma obra de referência para o estudo da esfera pública e, como consequência, para o arcabouço teórico da democracia deliberativa. A questão deixada por Habermas é crucial para o debate atual no âmbito da teoria democrática: quais são as condições para a realização de um debate crítico-racional sobre assuntos públicos conduzido por pessoas privadas no qual os argumentos, e não “status”, constituam o elemento determinante na tomada de decisão? (CALHOUN, 1992).

A categoria de esfera pública em Habermas constitui um dos conceitos centrais para a construção da teoria social desenvolvida pelo autor. É compreendida como um espaço comunicativo, de construção da vontade política, onde os indivíduos buscam tematizar, discutir e resolver questões da vida pública e social, guiados pelo entendimento, pelo consenso, antes que por outros meios. Assim, funciona como um espaço de mediação entre o sistema político e administrativo, que tem no Estado a sua figura central, por um lado, e o mundo da vida, a sociedade civil e as instituições, por outro (LUBENOW, 2007).

O conceito de esfera pública apresenta duas principais características, ideias que guardam relação com o debate democrático: (1) a de um espaço para a interação face a face, diferenciado do Estado e a de (2) ampliação do domínio público. A primeira delas refere-se a um espaço no qual os indivíduos podem interagir e debater uns com os outros as decisões tomadas pela autoridade política, além de apresentar problemas e novas questões de importância pública. O que move o debate na esfera pública não são interesses particularistas tampouco a tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominação dos indivíduos, mas o uso público da razão pela relação estabelecida entre participação e argumentação pública. A segunda ideia direciona-se para o entendimento da política como discussão pública de problemas passíveis de argumentação racional, como, por exemplo, a dominação de mulheres no espaço privado da casa, ou a dos trabalhadores no espaço privado da fábrica, que penetram o debate político e fazem da esfera pública um espaço aberto às temáticas problematizadas e de livre participação (AVRITZER, 1994).

A esfera pública compreende o que é público em oposição ao que é privado, pertencente ao mundo particular de cada indivíduo, manifestado na esfera privada. Estas duas esferas encontram-se separadas, sendo uma de caráter comum aos cidadãos, constituída na manifestação da conversação e da participação dos cidadãos na vida pública. É por meio da relação dialógica entre os indivíduos que os problemas comuns são verbalizados, discutidos e adquirem caráter público. Esse constitui um dos aspectos relevantes da obra habermasiana: o caráter público da conversação (LUBENOW, 2007).

Para a compreensão da categoria de esfera pública em Habermas, é importante a leitura e sua reflexão por uma vertente de reconstrução presente na produção das principais obras do teórico ao longo do tempo. Isso porque, ao longo da década de 1990, a esfera pública de Habermas foi significativamente reconceituada (LUBENOW, 2007; OTMANN, 2004).

Há uma reestruturação do conceito em dois momentos do pensamento habermasiano: o primeiro encontra-se na obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa”, editada pela primeira vez na década de 1960, e constitui o ponto de partida para a construção da referida categoria. Nesta obra, Habermas constrói um tipo ideal de esfera pública, a partir de um enfoque histórico no surgimento de uma esfera literária burguesa, esclarecida e politizada, durante os séculos XVIII e XIX na Europa, passando pela sua transformação e declínio no século XX, ocasionada pelo domínio dos meios de comunicação de massa e seu poder de manipulação. O segundo momento refere-se aos escritos do autor durante a década de 1990, agora tendo a esfera pública não mais como mediadora entre sociedade civil e Estado, mas com funções de integração social. Habermas reestrutura o conceito de esfera pública, agora inserido no constructo teórico da ação

comunicativa em oposição à ação instrumental, e também do conceito dual de sistema e mundo da vida (LUBENOW, 2007).

2.3.1. Esfera pública: constructo inicial

O prefácio à obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública” anuncia a realização de uma investigação limitada à estrutura e função do modelo liberal da esfera pública burguesa, discorrendo sobre sua origem e evolução. Portanto, o corte temporal da obra refere-se ao período do século XVIII ao XX, marcado por transformações na esfera estatal, com o predomínio de aparato administrativo e burocrático, palco para o surgimento de uma vida pública pela classe burguesa que até então não possui prestígio frente ao poder público, assim como a aristocracia.

O período na Europa, especialmente em França, Alemanha e Inglaterra, marca o desenvolvimento da imprensa, quando, desde a segunda metade do século XVII, os “jornais políticos”, assim denominados, tinham emissão diária. Notícias de âmbito da administração do Estado também eram publicizadas; decretos e portarias eram noticiados, o que logo se tornou útil aos interesses do poder público. Contudo, o público leitor era constituído pelas “camadas cultas” da sociedade, não estando ao alcance do “homem comum”. Com isso, “esta camada “burguesa” é o autêntico sustentáculo do público, que, desde o início, é um público que lê” (HABERMAS, 1984, p. 37).

A esfera pública burguesa refere-se a uma esfera pública política, que surgiu a partir de uma esfera pública literária, do estabelecimento de um público burguês que conversa sobre literatura e arte. Essa esfera pública literária não possui conotação política, mas expressa uma natureza pública, a partir do debate construído em torno das experiências privadas de subjetividade oriundas da esfera privada da família (LUBENOW, 2007).

Assim, uma esfera pública de ordem burguesa é compreendida como uma

esfera de pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca da esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis de intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (HABERMAS, 1984, p. 42).

As pessoas privadas mencionadas por Habermas são formadas pelo público burguês, as famílias, em sua esfera íntima, que começam a se constituir enquanto um público leitor, culto e crítico, que discute e problematiza questões que infringem a centralização de poder do Estado. Sua origem provém de um público literário que intermedia, através da opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade. Inicia-se, então, um processo de constituição de uma esfera pública enquanto um campo de tensão entre Estado e sociedade, mas que não se configura enquanto uma instância política (HABERMAS, 1984).

A mudança ocorre, uma vez que a burguesia é considerada a primeira classe que exerce o poder independente do controle do Estado diferenciando-se de outras classes na história, dado que renuncia ao exercício direto do governo e reivindica o conhecimento sobre as ações do Estado. Isso contribuiu para dar um caráter público às relações entre Estado e sociedade, ou melhor, surge uma esfera constituída por indivíduos que buscam submeter decisões da autoridade estatal à crítica racional (AVRITZER; COSTA, 2004).

A burguesia se legitimava enquanto público crítico nos salões, cafés e associações que marcam o cenário da intelectualidade da época. Enquanto era excluída dos postos de comando do Estado, a burguesia assumia aos poucos todas as posições chave na economia e conquistava uma igualdade junto à nobreza nesses espaços onde a intelectualidade se fazia presente. Condições institucionais se faziam presentes para a organização da burguesia

enquanto um público pensante e crítico que compunha a esfera pública: (1) igualdade de status para a formação de uma sociabilidade; (2) problematização de setores que até então não eram questionados; (3) público aberto que se constituía por leitores, ouvintes e espectadores, detentores de posses e de formação acadêmica. O “público” de fato não se fazia presente nestes espaços e era formado, sobretudo pela população rural e iletrada. Na Inglaterra, por exemplo, a formação escolar primária, quando existente, era inferior à percentagem de analfabetos:

(...) as massas não só em grande parte analfabetas, mas também tão pauperizadas que nem sequer poderiam comprar livros. Elas não dispõem de um poder de compra suficiente para ter acesso, ainda que modesto, ao mercado de bens culturais (HABERMAS, 1984, p. 53-4).

Concomitante a esse cenário, difundiam-se as revistas e os jornais dedicados à arte e à crítica cultural, que se transformavam em objeto de discussão nestes espaços fechados ao público intelectual burguês, ganhando publicidade temas como obras filantrópicas, melhorias no sistema de ensino, comportamento ético, polêmicas contra vício de jogo, fanatismo e péssimo gosto dos letrados, sabedoria de vida em relação à filosofia acadêmica, enfim, o público leitor o tem a si mesmo como tema (HABERMAS, 1984).

O que Habermas (1984) procura mostrar é que a partir dessa esfera pública literária, constituída a partir dos cafés, salões e associações literárias, uma crítica à cultura dominante é construída e, posteriormente, assume uma conotação política frente à sociedade aristocrática. Os jornais atuam como instrumentos de comunicação que favorecem a publicidade dessa crítica literária e cultural e acabam por propiciar um processo de discussão no qual questões políticas e econômicas também se fazem presentes (LUBENOW, 2007).

Portanto, inicia-se a emergência de uma esfera pública política no século XVIII como amadurecimento daquela esfera pública literária que se originava do século XVII, esta última marcada pelo predomínio do discurso literário construído com base nas experiências de subjetividade da esfera íntima. Surge então, uma esfera do social, na qual pessoas privadas constroem um discurso político e alcançam uma opinião pública crítica que entra em disputa com o poder público. Pode-se dizer que o desenvolvimento da esfera pública burguesa ocorre por uma tensão entre Estado e sociedade, sendo parte de um setor privado, do avanço de uma economia de mercado. Tal separação entre Estado e sociedade remete a uma transformação de cunho político e social quando comparada com a época feudal, caracterizada pela concentração do poder político e pela forte intervenção do Estado na economia e na sociedade. Com a esfera pública liberal burguesa, projeta-se uma mudança estrutural nas relações entre público e privado (HABERMAS, 1984).

É importante destacar que nesse período há a construção de um discurso racional-crítico com conotação política no âmbito da esfera pública burguesa. A construção de um discurso crítico frente ao aparelho estatal no início do século XVIII alcançou publicidade em artigos e jornais cada vez mais lidos. As ideias e assuntos discutidos foram baseados em interesses particulares, isto é, naqueles que atendiam as necessidades do público burguês (CALHOUN, 1990).

A partir da segunda metade do século XVIII, há reformas eleitorais em países como Inglaterra, Alemanha e França que permitem a participação política de camadas da população mais pobres como forma de compensar no âmbito político uma igualdade de oportunidades que não acontece no setor econômico. É neste período também, que o Estado assume cada vez mais funções, além daquelas já tradicionais, como defesa, manutenção da ordem, política de cobrança de impostos etc., o que provoca uma ampliação da prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, uma reestruturação da sua atuação, aproximando-se de uma configuração de Estado-social. Medidas relacionadas à esfera do trabalho social, como compensação,

proteção e indenização de grupos sociais mais vulneráveis social e economicamente, até então deixadas a cargo da iniciativa privada, passam a ser desempenhadas pelo Estado (HABERMAS, 1984).

A intervenção do Estado decorre da necessidade de uma função reguladora da economia de livre mercado, como forma de assegurar o sistema capitalista de produção e neutralizar os conflitos sociais que convergiam para o âmbito da esfera do Estado. Com isso, a base social da esfera pública burguesa se desestrutura, ou seja, setor público e setor privado se inter-relacionam e, conseqüentemente, ocorre a perda da função política crítica da esfera pública burguesa frente ao Estado (LUBENOW, 2007).

Nessa fase, a esfera pública tem um duplo efeito: por um lado, há uma ampliação da participação de cidadãos na vida pública, possibilitada pelo sufrágio universal e por medidas assumidas por um Estado-social e, por outro, ocorre a expansão da manipulação pelos meios de comunicação de massa que impacta a formação da opinião e do consenso racional e crítico e interfere nas funções da esfera pública (LUBENOW, 2007).

Com a emergência de uma sociedade industrial e com o processo de urbanização das cidades a partir da metade do século XIX, há uma polarização da vida social entre público e privado de modo mais demarcado. A esfera privada burguesa se resume cada vez mais aos círculos internos familiares e encontra-se dividida entre o tempo de lazer e o trabalho, em substituição àquela esfera pública literária, considerada referência no aspecto subjetivo para a formação de uma esfera íntima burguesa (HABERMAS, 1984).

Nesse período, também, a cultura burguesa que antes se manifestava nos salões, clubes e associações se tornou subordinada ao consumo e à esfera da produção do mercado. Inserida nos ditames do consumismo, a esfera burguesa se tornou apolítica. No lugar de uma esfera privada que ocasiona a formação de uma esfera pública literária, surge uma esfera pública do consumismo cultural fomentada pelos meios de comunicação de massa que interfere no comportamento da unidade familiar. A mudança de estrutura da família burguesa é marcada pela substituição das revistas literárias pelas revistas ilustradas de propaganda. “Quando a família perde a sua coesão literária, também o salão burguês fica fora de moda, ele que complementava as associações de leitura do século XVIII, tendo, inclusive, em parte, as substituído” (HABERMAS, 1984, p. 193).

A cultura assume uma prática de consumo e perde seu caráter crítico. Há o que Habermas (1984) denomina de uma “passagem de um público que pensa a cultura para um público que consome cultura” (p. 207). Essa diferença entre uma esfera pública literária em relação à esfera política perdeu o seu caráter específico. Agora, a esfera pública assume funções de propaganda e se torna apolítica, não mais sendo utilizada como um meio de influência política e econômica.

O rádio, a televisão e o cinema promovem gradualmente o desaparecimento da distância que o leitor possuía da literatura impressa, e também da distância que a privacidade da leitura requeria para a troca de ideias na constituição de uma esfera pública sobre o que havia sido lido. A forma de comunicação e o comportamento do público se modificam com a disseminação destas novas mídias, agora marcados por um público que se torna ouvinte e espectador do consumo de gostos e preferências, em substituição àquele público que argumentava, contradizia e discutia questões de ordem cultural e política (HABERMAS, 1984).

Assim, uma mudança estrutural na esfera pública burguesa se faz sentir na perda de coesão de um público pensante e na emergência de uma imprensa comercial de massa. A opinião pública formada não mais está relacionada como uma instância crítica em relação ao poder político, mas adquire um caráter manipulativo, sendo utilizada como bem de consumo (HABERMAS, 1984).

Como consequência desta mudança, Habermas aponta para a extinção da esfera pública enquanto uma instituição política, e também para a despolitização da sociedade. Este último aspecto revela o caráter negativo da política nas sociedades capitalistas, excluindo da comunicação pública temas problematizadores no âmbito de uma esfera pública crítica que orientariam uma práxis emancipatória (LUBENOW, 2012).

Importante considerar que a perda da atuação crítica pela esfera pública burguesa não significa a inexistência de suas funções, mas sim sua reestruturação. No lugar da discussão pública orientada para a formação da vontade política, surge o exercício burocratizado do poder e da dominação, complementado por uma esfera de opinião pública com fins manipulativos. Os meios de comunicação adquirem proeminência e fragilizam a esfera discursiva dos participantes, agora cada vez mais definida pelo Estado, detentor de um aparato burocrático-administrativo (LUBENOW, 2007).

Portanto, tem-se a subversão da publicidade crítica para uma publicidade manipulativa e a consequente despolitização da esfera pública provocada pela crescente intervenção estatal e a influência dos meios de comunicação de massa. Conclui-se, então, que a esfera pública e os meios de comunicação de massa encontram-se intrinsecamente relacionados: os meios de comunicação são responsáveis pela despolitização da esfera pública e a produção do consumo de massa. A esfera pública, espaço onde se dão os debates para a formação da opinião pública e que detém o sentido crítico, sofre mudanças e, com isso, o sentido manipulativo predomina, dando lugar para uma esfera pública despolitizada. Esta última, ao ser dominada pelos meios de comunicação de massa, não consegue se legitimar enquanto elemento chave de uma teoria da legitimidade democrática (LUBENOW, 2012).

Todavia, a esfera pública burguesa trabalhada por Habermas em sua tese de livre docência não representa uma esfera pública emancipada da dominação e de intercâmbio de pessoas autônomas, capazes de influenciar as instituições políticas estatais. A ideia constitutiva da esfera pública burguesa portadora de uma publicidade crítica e racional revela-se como uma falsa consciência que esconde em si mesma o interesse de classe burguesa (LUBENOW, 2007).

Percebe-se, então, que a questão de uma revitalização da esfera pública fica em aberto nesta obra de Habermas. A cultura política liberal não serviu de base para recuperar o potencial normativo ou encontrar uma forma de fundamentá-lo na configuração da repolitização da esfera pública. A construção de uma proposta que identifique estratégias em sociedades capitalistas necessárias à preservação da publicidade crítica na esfera pública constitui o ponto de partida de propostas alternativas à de Habermas (LUBENOW, 2007).

O segundo momento sobre a discussão de esfera pública em Habermas refere-se aos seus escritos na década de 1990, nos quais ocorre a retomada da questão chave que havia permanecido na obra anterior sobre a sustentação normativa de uma esfera pública não manipulada e não subvertida pelo poder. A resposta, segundo Habermas é construída com base em arranjos institucionais políticos do Estado, mas também na construção informal da opinião em esferas públicas autônomas (LUBENOW, 2007).

A configuração desta nova esfera pública é tematizada e discutida, sobretudo, pela teoria social nos anos 1990, com a redescoberta da sociedade civil, fruto de uma nova dinâmica política caracterizada pelo avanço da sociedade civil sobre o Estado. Surgem novas experiências democráticas e ocorre um aumento das organizações da sociedade no fortalecimento de uma esfera pública autônoma em relação ao aparato estatal. Esta nova dinâmica política constituiu um campo fértil para repensar categorias e renovar discussões sobre temas como democracia, sociedade civil, direitos civis, justiça social, dentre outros (LUBENOW, 2007).

Portanto, Habermas abandona o conceito de sociedade civil como identificação de sociedade burguesa, assim como realizado em sua tese de livre docência publicada na década

de 1960. O novo significado de sociedade civil adotado pelo autor em seus escritos da década de 1990 corresponde às associações informais formadoras de opinião. Essas associações constituem esferas públicas autônomas que não fazem parte de um sistema político-administrativo no âmbito estatal, mas que conseguem influenciar politicamente os meios públicos de comunicação e de tomada de decisões. É mantida por Habermas a capacidade de a esfera pública se constituir como um espaço de comunicação, no qual emerge uma formação discursiva da opinião e da vontade política (LUBENOW, 2007).

2.3.2. Esfera pública, ação comunicativa e relação Estado-sociedade

A construção do conceito de esfera pública em Habermas durante a década de 1990 é direcionada para um espaço público de constituição da democracia, da opinião pública e da vontade coletiva, cuja atuação é caracterizada pela mediação da sociedade civil, de um lado, e do Estado, de outro (AVRITZER; COSTA, 2004).

Nesta nova fase, Habermas dedica-se às condições de comunicação na formação discursiva da opinião e da vontade política, bem como às condições institucionais necessárias para tal. A configuração de um novo quadro para a categoria de esfera pública estaria associada a uma concepção emancipadora da teoria social, livre da dominação manipulativa, colocando o entendimento e o consenso por meio da ação comunicativa como o caminho para a ampliação da estrutura teórico-conceitual da esfera pública (LUNENOW, 2007).

Percebe-se, então, uma mudança de foco pelo autor de uma análise sócio-histórica para uma abordagem mais formal, incorporada à teoria da ação comunicativa. A esfera pública não mais seria caracterizada pelo seu potencial normativo em espaços burgueses, mas seria interpretada por uma rede de comunicação e articulação de fluxos comunicativos, no qual ganha destaque a formação da opinião pública originada de situações cotidianas (LUBENOW, 2007).

De forma geral, pode-se perceber uma mudança de perspectiva analítica por três pontos centrais: 1) o primeiro deles refere-se à não subestimação do potencial crítico e da pluralidade do público presente na sociedade de massas, mesmo que se faça dominar uma pressão por um público consumidor de entretenimento, em detrimento de cidadãos críticos e ativos politicamente; 2) o segundo diz respeito à origem da legitimidade política defendida como o resultado do processo comunicativo de formação da opinião pública e da vontade coletiva, em detrimento da perspectiva individual. Diferentemente da construção anterior, o processo comunicativo, quando operado na esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, possibilitando que problemáticas oriundas da sociedade alcancem as instituições políticas democráticas de tomada de decisão e, por último, 3) a função ambígua da esfera pública, constituindo tanto um espaço onde desembocam fluxos comunicativos originados do mundo da vida, quanto um *locus* de pressão e influência política junto aos meios de comunicação para a formação de uma opinião pública crítica. À sociedade civil também compete um duplo papel: é responsável pela preservação da infraestrutura comunicativa oriunda do mundo da vida e pela produção de microesferas públicas associadas ao cotidiano dos cidadãos (AVRITZER; COSTA, 2004).

As mudanças estabelecidas por Habermas guardam relação com o propósito em construir um referencial no âmbito da teoria democrática direcionado para a sustentação de uma esfera pública não manipulada, subvertida ao poder, mas, ao contrário, que possa se tornar crítica e transformadora. Daí, a vinculação da categoria de esfera pública com novos conceitos, como sociedade civil e mundo da vida, sustentados pela teoria da ação comunicativa. Tal construção teórica fornece a base de sustentação tanto para a constituição de um sistema político no âmbito do Estado, no qual certas garantias já são adquiridas por direito constitucional, quanto ao estabelecimento de esferas públicas autônomas dedicadas à formação da opinião pública (LUBENOW, 2007).

Esse cenário de mudanças na configuração de um novo modelo de esfera pública encontra-se inserido no que se convencionou denominar, no âmbito da teoria social nos anos 1990, de “redescoberta da sociedade civil”. Esse momento é justificado pela emergência de uma nova dinâmica política, caracterizada por novas experiências democráticas que promoveram um campo fértil para repensar novas categorias e renovar discussões sobre temas, como participação, democracia, direitos civis e humanos, justiça social, dentre outros. Agora, o conceito de sociedade civil já não remete mais a identificação com uma sociedade burguesa (LUBENOW, 2007).

Com isso, a esfera pública adquire um caráter de rede de comunicações, de posições de opiniões, onde os fluxos comunicacionais originados na sociedade civil são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas relacionadas a temas específicos. Para tanto, os problemas sociais que repercutem nas condições de vida dos indivíduos são assimilados e canalizados através de fluxos de comunicação para a esfera pública (HABERMAS, 2003).

A esfera pública funciona como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida. É caracterizada como um espaço compartilhado intersubjetivamente, através das relações interpessoais que surgem no momento que os participantes tomam posição diante das falas, das posições colocadas pelos demais participantes (HABERMAS, 2003).

Segundo Habermas (2003), a esfera pública é um espaço político e funciona como uma caixa de ressonância onde os problemas oriundos do mundo da vida a serem trabalhados pelo sistema político ganham eco. “Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis, no âmbito de toda a sociedade” (p. 91). A função exercida pela esfera pública direciona-se para a percepção e a identificação dos problemas da sociedade, além da problematização, a ponto de serem colocados em evidência pelo sistema político, *locus* do processo de tomada de decisão.

O funcionamento da esfera pública como lugar de debate e de construção da opinião pública não é de um simples espaço para a encenação de atores estrategicamente voltados para a manipulação de opiniões, tampouco constituída apenas por discursos que simplesmente ocultam o anseio de poder de grupos econômicos e políticos particulares. “Para ela dirigem-se também fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana, que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade” (COSTA, 1995, p. 59).

As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros de política (HABERMAS, 2003, p. 115).

Assim, cabe à esfera pública atuar como uma instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.). Quando os fluxos comunicativos gerados no mundo da vida ultrapassam os limites das esferas públicas autônomas, eles podem ter acesso às instâncias deliberativas previstas pelo sistema democrático e, finalmente, influir nas decisões que ali são tomadas (COSTA, 1995).

Os mecanismos democráticos institucionalizados do Estado devem assegurar que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias. A esfera pública, dessa forma, atua como uma instância transmissora, através dos fluxos comunicativos gerados no âmbito dos processos interativos voltados para o entendimento (e não para a manipulação), atingindo os órgãos de direito competentes (COSTA, 1995).

É atribuído à sociedade civil um papel tanto de sintetizar as problemáticas percebidas no mundo da vida, e, desta forma, ampliar e sustentar a infraestrutura comunicativa, como de constituir esferas públicas alternativas. Assim, pode-se atribuir um caráter distinto aos atores da sociedade civil, em comparação com aqueles grupos já constituídos no âmbito da esfera pública. Esta distinção é realizada por Costa (1995) em quatro aspectos:

(1) **conteúdo:** enquanto os grupos de interesse representam, no âmbito da esfera pública, as reivindicações de grupos políticos e econômicos específicos, os atores da sociedade civil tematizam situações-problemas emergentes da vida cotidiana que adquirem interesse de toda a sociedade;

(2) **formas de comunicação:** enquanto os demais atores buscam, exclusivamente, ocupar espaços públicos, os atores da sociedade civil procuram transformar a esfera pública numa área de argumentação discursiva e de convencimento do conjunto da sociedade sobre a validade de seus propósitos;

(3) **tratamento da esfera pública:** como os sujeitos da sociedade civil não dispõem de outros meios de exercer sua influência sobre o processo político que não seja a atuação da esfera pública, eles mostram-se sensíveis às ameaças de extinção das possibilidades públicas de comunicação. Por isso, esses atores procuram, em detrimento dos demais, reproduzir e revitalizar a esfera pública, buscando explorar as possibilidades comunicativas existentes e ampliar as fronteiras desta esfera, mediante a inserção de novas minorias e grupos marginalizados, bem como a construção de novos espaços comunicativos;

(4) **traços identificadores:** enquanto os demais atores da esfera pública podem ser previamente classificados, a partir de sua origem vinculada a determinados campos funcionais como partidos políticos, grupos de interesse, representações funcionais etc., a identificação dos atores da sociedade civil é constituída no âmbito da ação coletiva (p. 62-63).

Desse modo, aos atores da sociedade civil compete o papel de canalizar os problemas da vida cotidiana para a esfera pública, participando do processo de constituição da legitimação de um poder com base na ação comunicativa. A capacidade de exercer tal função parece depender mais propriamente da organização interna dos atores coletivos. Ou seja, caso os atores permaneçam permeáveis aos impulsos provindos da base e aos processos espontâneos de formação da opinião, possivelmente se manterão em condições de condensar as situações-problema emergentes no mundo da vida e de transportá-las para a esfera pública (COSTA, 1995).

O núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 2003, p. 99).

Compete à esfera pública não apenas identificar os problemas, mas também dispor de meios eficientes de pressão sobre os órgãos de direito do Estado. Ela constitui o espaço social da teoria da ação comunicativa, onde são manifestadas as diversas problemáticas pessoais presentes no mundo da vida. Portanto, o processo democrático dependerá do dinamismo de uma periferia que tematize a agenda política e provoque a reação do Estado. Ou seja, a periferia deve ser capaz de perceber problemas e, ao tematizá-los, chamar a atenção para os procedimentos democráticos institucionalizados (SOUZA, 1998, p. 39-40).

Assim, os fluxos de poder têm de passar da periferia rumo ao centro do sistema político, o que constitui a base da legitimidade democrática, para Habermas alcançada por meio da teoria do discurso (NEVES; LUBENOW, 2008). Esta última, ao assimilar elementos, tanto pela perspectiva liberal como pela republicana, integra-os ao conceito de democracia procedimental para a deliberação e a tomada de decisão.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, e sim da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicativos, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. A procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam a imagem de uma sociedade descentrada (HABERMAS, 2003, p. 21).

O núcleo do sistema político é formado pela administração, o judiciário e as instituições de formação democrática da opinião e da vontade que concentram as funções políticas decisórias, variando a abertura que se dá a tematizações e justificativas. Nesse nível, o direito funciona como um instrumento de organização do poder e do Estado, responsável por estabelecer as competências normativas, as funções e as atribuições dos entes governamentais. Já a periferia é caracterizada por possuir esferas públicas informais, diferenciadas e mais permeáveis às tematizações dos problemas que podem chegar ao sistema político. É constituída por associações e organizações formadoras de opinião, capazes de gerar influência pública. Tais associações (moradores, clubes de mães, voluntários etc.) ou movimentos sociais (trabalhadores, feministas, ecologistas etc.) buscam influir na formulação e implantação de políticas (NEVES; LUBENOW, 2008).

(...) somente o sistema político pode “agir”. Ele constitui um sistema parcial, especializado em decisões que obrigam coletivamente, ao passo que as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode de certa forma direcioná-lo (HABERMAS, 2003, p. 23).

Portanto, a esfera pública em Habermas não é capaz de promover decisões políticas, contudo exerce o poder de influência e introduz uma relação argumentativa crítica com o sistema político, além de promover uma interação de atores sociais no âmbito da sociedade civil. A interação social promovida pela esfera pública ocorre por meio de um acordo racional, de entendimento mútuo entre as partes, proporcionado pela linguagem para o alcance do consenso (REPA, 2008).

A deliberação é legitimada pela estrutura discursiva de um processo público de formação da opinião e da vontade política. O objetivo da deliberação é justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar; é fornecer um conjunto de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem do tema ou assunto em questão (LUBENOW, 2010, p. 245).

Habermas, em sua teoria social, utiliza o princípio do discurso para trabalhar a legitimidade das ações, a partir da aceitação de todos os afetados por elas como participantes em discursos racionais. O discurso constitui a única fonte de normatividade na qual os

sujeitos, por iniciativa própria, podem relacionar sua vontade com a dos demais participantes, a partir das mesmas problemáticas vivenciadas no mundo da vida (REDONDO, 2010).

Habermas entende que há uma circulação oficial de poder e uma “contra circulação” não oficial do poder. A primeira, de caráter oficial, compreende o Estado democrático de direito, o poder político-administrativo, capaz de exercer o poder social e de realizar fins coletivos, a partir da influência sofrida pelo poder comunicativo. O segundo, de cunho não oficial, exerce influência sobre o aparato político-administrativo a partir da formação informal do poder comunicativo no âmbito das esferas públicas autônomas localizadas na sociedade civil (REDONDO, 2010).

Em substituição ao estabelecimento de uma razão prática, Habermas propõe a utilização da razão comunicativa. E como salienta: “(...) Y esto es algo más que un cambio de etiqueta” (p. 65). A razão comunicativa inicia-se distinguido-se da razão prática porque não é atribuída a um sujeito em particular ou ao aparelho estatal, mas adota como base o meio linguístico pelo qual são construídas as interações sociais entre os indivíduos. A racionalidade comunicativa possibilita uma orientação de pretensões de validade da fala e da argumentação entre os sujeitos, ao contrário de uma orientação de conteúdo determinada para a solução de tarefas práticas. Por pretensões de validade entende-se a verdade subjetiva, referindo-se a ideias, a manifestações suscetíveis de críticas, que resultam em discursos formadores de opinião, nos quais o poder democrático também passa a ser exercido como forma de direito (HABERMAS, 1994).

A ação comunicativa constitui uma ação orientada ao entendimento que é capaz de promover a integração social entre os sujeitos participantes, por meio do uso da linguagem intersubjetivamente compartilhada. Com isso, a ação comunicativa contrapõe-se a uma ação estratégica, sustentada no egocentrismo e na busca do êxito, do alcance dos interesses privados (HABERMAS, 1994).

Contudo, as sociedades modernas não somente são integradas socialmente por meio de valores, normas e processos de entendimento, como também sistematicamente, sofrem a influência do mercado e do poder administrativo oriundo do sistema político. O dinheiro e o poder administrativo também constituem mecanismos de integração da sociedade, porém são formadores de sistemas, que agem na coordenação de ações estratégicas em sistemas administrativos e econômicos, não sendo necessariamente estabelecidas pela consciência dos participantes e de energias comunicativas formadoras de vínculos sociais (HABERMAS, 1994).

A integração social pela esfera da sociedade ocorre no âmbito da concepção procedimental de democracia por meio da ação comunicativa praticada em esferas públicas autônomas. Com isso, o discurso entre os participantes da ação adquire um papel crucial no estabelecimento do diálogo para o alcance da integração social. Seu funcionamento ocorre ao priorizar o uso da linguagem orientada para o entendimento que constitui o elemento que norteia a ação comunicativa entre os participantes. Estes últimos por meio da validade dos atos de fala, colocando-se em acordo ou constatando desentendimentos que, no transcurso do processo discursivo e de interação social, alcançam uma posição consensual (HABERMAS, 1994).

Habermas compreende a prática democrática deliberativa tanto pela vertente liberal quanto pela republicana. De acordo com a primeira, o processo democrático se efetua exclusivamente na forma de compromissos entre interesses. A formação de tais compromissos segue as normas do direito universal, que tem como finalidade assegurar a justiça e a igualdade entre os indivíduos. A concepção republicana, ao contrário, dedica-se à formação democrática da vontade coletiva dos cidadãos, como forma de um autoentendimento ético-político, no qual a deliberação apoia-se em um consenso gerado a partir da própria cultura daqueles que integram a sociedade (HABERMAS, 1994).

Assim, a construção habermasiana de democracia associa conotações dos modelos liberal e republicano, articulando de ambas as partes elementos para a constituição da política deliberativa. A consolidação da deliberação só ocorre com a institucionalização dos procedimentos comunicativos. Essa é alcançada com a interação das discussões e das decisões estabelecidas em esferas públicas por meio da construção informal de uma opinião pública que pressione o sistema político instituído no âmbito de um Estado de direito (HABERMAS, 1994).

O sistema político, dessa forma, sofre a pressão da opinião pública originada informalmente em redes periféricas de espaços públicos políticos que se correspondem e estão instituídos no âmbito da sociedade. Portanto, a concepção de democracia em Habermas não se restringe ao aparelho de Estado, mas é desenvolvida na esfera societal que atua exercendo influência e orientando os encaminhamentos do sistema político institucionalizado (HABERMAS, 1994).

Um elemento importante colocado por Habermas na formação da opinião pública é o da intersubjetividade dos participantes. É por meio dela que a legitimidade do processo comunicativo é alcançada pelo entendimento das questões relevantes para a sociedade, que necessitam ser priorizadas em atividade legislativa. Portanto, há um fluxo de comunicação estabelecido entre os diversos espaços públicos autônomos na construção da opinião pública e a esfera político-administrativa do Estado quanto ao encaminhamento e às resoluções dos problemas oriundos da sociedade civil (HABERMAS, 1994).

Uma questão importante posta na teoria habermasiana é que somente o Estado pode atuar na tomada de decisão política, enquanto as estruturas comunicativas da opinião pública constituem uma vasta rede de sensores que reagem aos problemas e situações que afetam a população, estimulando, desta maneira, a emissão de distintas opiniões. Portanto, a opinião pública construída na esfera societal não detém poder de mando, mas somente direciona o uso do poder político no núcleo do aparelho estatal em uma determinada direção (HABERMAS, 1994).

2.4. Esfera Pública: Críticas e Complementações

É inegável que Habermas construiu um modelo teórico de espaço público com maior detalhamento no âmbito da teoria democrática contemporânea. No entanto, a concepção de esfera pública habermasiana mereceu críticas e complementações importantes, as quais não podem ser desconsideradas quando se pretende utilizar tal modelo em localidades fora da Europa (AVRITZER; COSTA, 2004).

Apesar das críticas ao conceito de esfera pública em Habermas, os autores que as realizam colocam a existência de tal conceito como indispensável para a teoria crítica e para a teoria democrática, até mesmo como uma ideia de construção de um projeto alternativo de modelo democrático (FRASER, 1990).

De forma geral, as críticas giram em torno da insuficiência da concepção de esfera pública formulada por Habermas, por não problematizar algumas premissas que fundamentam o modelo democrático contemporâneo, como a exclusão e o conflito, o que, desse modo, não atenderia às necessidades da teoria crítica hoje (FRASER, 1990).

As críticas destacadas nesta seção, em sua maior parte, foram estabelecidas durante a década de 1990, sobretudo baseadas na obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública” e colocam em evidência aspectos para a análise do processo participativo, como igualdade socioeconômica, relações de poder entre os participantes e diversidade de espaços públicos dedicados às reivindicações de atores sociais excluídos social e economicamente.

Na visão de Fraser (1990), a concepção de esfera pública, assim como descrita por Habermas, coloca em questão os seguintes pressupostos: (1) a possibilidade dos interlocutores na esfera pública suportarem status diferentes e deliberarem como se fossem socialmente

iguais, assumindo que a igualdade social não é considerada uma condição necessária para a democracia política; (2) a existência de uma única esfera pública em detrimento de múltiplos espaços públicos; (3) o discurso na esfera pública deve se restringir à deliberação sobre o bem comum e desconsiderar interesses privados que podem assumir caráter comum em determinados grupos e, por último, (4) o pressuposto que o funcionamento da esfera pública democrática requer a separação entre Estado e sociedade.

Em relação ao primeiro pressuposto, apesar de Habermas considerar a esfera pública burguesa como um espaço aberto e acessível a todos, o que caracteriza um dos elementos centrais da publicidade, não há espaço para a participação da classe plebeia devido à existência de aspectos excludentes baseados em gênero, propriedade privada e raça, considerados estruturais da sociedade burguesa. Tem-se, então, um formato de esfera pública não inclusivo, no qual predominam, em sua composição, membros com o mesmo status socioeconômico. Somado a esse aspecto, em sociedades estratificadas, grupos sociais com poderes desiguais tendem a desenvolver de forma desigual valores culturais. Como resultado, tem-se que as pressões informais que são geradas pela esfera pública marginalizam a contribuição de membros de grupos subordinados, tanto em assuntos relacionados à vida cotidiana quanto naqueles tematizados na esfera pública (FRASER, 1990).

Em resumo, o que Fraser (1990) coloca em questão neste primeiro pressuposto é que a construção da democracia política requer igualdade social. A constituição de esferas públicas e a participação política delas decorrente ocorrem em sociedades estruturalmente desiguais, nas quais relações de dominação e subordinação são geradas sistematicamente. Por isso a defesa pela autora de múltiplos espaços públicos de participação que agreguem interesses comuns oriundos de demandas específicas de grupos sociais marginalizados e subordinados social e economicamente.

Essa última questão constitui o segundo pressuposto defendido pela autora, ou seja, a constituição de múltiplas esferas públicas em detrimento de uma única. Em sociedades desiguais, estruturadas por relações de dominação e subordinação, a paridade participativa entre públicos distintos em uma mesma esfera pública encontra dificuldades. Seria como se um “falso nós” fosse constituído com a participação de um público tão distinto (FRASER, 1990).

Por isso, o arranjo institucional que melhor auxiliaria a diminuir o hiato do debate e da deliberação entre grupos dominantes e subordinados seria a pluralidade de espaços públicos, em vez de um único espaço institucional que tenha caráter abrangente e reúna públicos tão díspares (FRASER, 1990).

Isso porque as desigualdades estruturais da sociedade são refletidas no processo discursivo e na tomada de decisão em espaços institucionais de participação, sendo caracterizados como espaços de perpetuação das vantagens dos grupos dominantes e desvantagens dos grupos subordinados (FRASER, 1990).

Com isso, torna-se importante a existência de arenas deliberativas dedicadas aos temas e necessidades de grupos marginalizados, constituindo, dessa forma, espaços potenciais para a articulação de estratégias políticas que atendam às reivindicações oriundas destes segmentos. A essas múltiplas esferas públicas Fraser (1990) denomina de “*counterpublics*” visto possuírem um “*counterdiscourse*”, no qual um discurso paralelo é formulado com base em interpretações de oposição para suas identidades, interesses e necessidades. A questão é que, em sociedades com desigualdades sociais exacerbadas, os “*conterpublics*” têm um duplo caráter: de um lado, funcionam como espaços aglutinadores, que agreguem e reúnam tais grupos e, de outro, servem como base para a realização de iniciativas de mobilização para públicos mais amplos, a fim de fazer frente aos privilégios injustos de grupos dominantes.

A ideia de uma esfera pública única e abrangente desconsidera as relações assimétricas de poder que marcam historicamente os processos de constituição das esferas públicas

contemporâneas. Na própria constituição, a esfera pública apresenta critérios de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os segmentos efetivamente ouvidos e quais serão os temas considerados de caráter público. Com isso, minorias étnicas e grupos discriminados social e culturalmente são excluídos previamente da esfera pública ou ocupam nela um lugar subordinado (AVRITZER; COSTA, 2004).

Assim, é necessário construir estruturas específicas aos públicos subalternos. Um único espaço público que agregue segmentos tão diversificados pode não se mostrar poroso à força expressiva dos argumentos e, com isso, reproduzir o poder daqueles grupos que historicamente dominaram o processo de produção do discurso (AVRITZER; COSTA, 2004).

O terceiro pressuposto diz respeito à ambiguidade entre, de um lado, o que é considerado um problema privado, particular e/ou que impacta cada um e, de outro, o que é reconhecido como de interesse comum a todos os participantes. A ideia é que, por meio do processo discursivo e deliberativo construído no âmbito de esferas públicas, problemas individuais encontrem unicidade entre os participantes e sejam colocados em evidência, a fim de serem discutidos e inseridos na esfera política. As preferências e identidades pessoais não são consideradas exteriores à esfera pública, pelo contrário, fazem parte dos assuntos a serem debatidos para a construção de uma agir coletivo, norteados pelos temas de alçada comum (FRASER, 1990).

Habermas, ao contrário, entende aquilo que é público, em oposição ao que é considerado privado, como atividade que confere publicidade, em oposição ao que é secreto. A esfera pública, desse modo, seria o espaço dedicado à conversação dos indivíduos entre si e à publicização da opinião gerada na esfera do comum. Os indivíduos que participam da esfera pública são portadores da opinião pública e a sua função crítica refere-se à publicidade. Daí, a contraposição entre público e privado (LUBENOW, 2012).

Por fim, o último pressuposto diz respeito à separação entre Estado e sociedade no processo de constituição da esfera pública. Fraser (1990) critica a definição habermasiana de que a esfera pública constituiria um “corpo privado de pessoas reunidas em um público” (HABERMAS, 1984, p. 42), o que significaria a participação sem nenhuma ligação ou relação com decisões políticas com poderes na esfera estatal. Sem o exercício do poder deliberativo, as esferas públicas são caracterizadas como públicos fracos, assumindo funções exclusivamente de formação de opinião pública, sem provocar transformações estruturais que vão ao encontro de sociedades mais justas, democráticas e igualitárias.

Além de Fraser (1990), outras críticas também foram tecidas à construção de esfera pública em Habermas, a partir de sua obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública”. Calhoun (1992), por exemplo, critica a vinculação entre esfera pública e a produção de discursos qualificados, em detrimento da valorização de identidade entre os participantes. Tal crítica é construída com base no público participante da esfera pública burguesa, especialmente a elite instruída, que produzia um discurso racional-crítico sem a participação de grupos excluídos da sociedade, e também sem a inclusão de temas oriundos destes segmentos vulneráveis.

A constituição de uma esfera pública burguesa reflete a dominação da sociedade, isto é, a prevalência de grupos dominantes na produção do discurso crítico-racional. Este último, ao contrário, deve estar baseado na integração social gerada pelo processo comunicativo de temas e assuntos pertinentes às demandas dos segmentos excluídos socialmente (CALHOUN, 1990).

Ainda sobre o modelo discursivo desenvolvido por Habermas, Benhabib (1992) chama a atenção para o estabelecimento de uma prática dialógica em uma “situação de fala ideal” para a qual todos os participantes necessitariam dispor de igualdade de chances para iniciar e permanecer no processo comunicativo. Ou melhor, todos os participantes deveriam ter as mesmas condições para elaborar as questões, expressar dúvidas e, por meio do diálogo, possuir liberdade para expressar divergências com o propósito de alcançarem o acordo.

Portanto, uma situação ideal de fala preconizaria uma igualdade participativa entre os participantes (BENHABIB, 1992).

Assim, a compreensão da sociedade estaria assentada em uma concepção democrática de constituição de esferas públicas regidas por um modelo discursivo orientado para a prática dialógica ideal. A esfera pública, dessa maneira, possui no diálogo o elemento que expressa a legitimidade das sociedades democráticas e validade da construção das normas sociais e da prática política (BENHABIB, 1992).

Em sociedades desiguais social e economicamente, a prática discursiva se depara com conflitos e relações de poder construídos historicamente. A denominada “igualdade recíproca” entre os participantes da ação comunicativa preconiza condições específicas e normas ideais que não foram construídas socialmente, ainda mais quando se reflete tal modelo discursivo com a inserção de um público tradicionalmente excluído do processo político com outros segmentos que ocupam posições economicamente estratégicas em nossa sociedade.

Sobre essa questão, não se pode desconsiderar a proeminência do mercado e de seus segmentos influentes na dinâmica política participativa presentes em esferas públicas deliberativas. Em torno da participação que envolve grupos sociais destituídos de capacidades - socioeconômicas, políticas, técnicas -, junto aos segmentos do mercado são construídos pensamentos e preceitos antitéticos que em sociedades desiguais adquirem maior proeminência em termos de construção de relações sociais (BENHABIB, 1992).

Apesar dos diversos questionamentos levantados pelos autores acima sobre a operacionalização do modelo de esfera pública habermasiano em sociedades atuais, Cohen e Arato (2000) desconstróem algumas críticas tecidas com base na ética do discurso de Habermas, além de acrescentar ao debate novos elementos pertinentes ao processo argumentativo, como valores de reciprocidade e identidade que são construídos ao longo do processo discursivo.

Sobre a teoria do discurso de Habermas, na qual se sustenta a esfera pública, a estrutura básica consta de duas dimensões: a primeira especifica as condições de possibilidade de alcançar um acordo racional legítimo, enquanto a segunda especifica os conteúdos possíveis desse acordo. Ou melhor, a legitimidade para se alcançar o acordo por meio do discurso é definida por Habermas como o único procedimento válido para justificar as ações. A validade dessas ações é reconhecida somente se todos aqueles que se veem afetados atuem como participantes em um discurso prático, visando alcançar um acordo motivado racionalmente (COHEN; ARATO, 2000).

Contudo, não se pode negar que a construção de um acordo motivado racionalmente possui condições anteriores que se tornam pertinentes e influenciam a dinâmica deliberativa. Uma delas é que, partindo do pressuposto de que existe uma igualdade efetiva de oportunidades entre os participantes no processo discursivo, o consenso só se tornará possível se ocorrer um reconhecimento mútuo e recíproco entre os participantes. Ou seja, para que o diálogo seja capaz de produzir consenso, a participação não pode estar limitada pela força política ou econômica, nem por desigualdades de atuação ou fala. Em resumo: todos os participantes devem possuir condições iguais de participação e nada pode ser tabu para o discurso racional, nem os domínios de poder, nem as condições econômicas, nem a tradição ou autoridade. Isso quer dizer que, para se alcançar um consenso racional que seja considerado legítimo, elementos como simetria, reciprocidade e reflexividade entre os participantes são necessários, para se alcançar tal consenso como finalidade última (COHEN; ARATO, 2000).

O que Habermas denomina de “situação ideal de fala” guarda relação com as condições igualitárias de participação em qualquer ato de comunicação baseado na ética do discurso. Tal pressuposto faz com que alguns críticos de Habermas detenham sua análise de forma mais expressiva em aspectos relacionados à organização do processo discursivo, teoria

organizacional de esferas públicas, em detrimento de enfatizarem a legitimidade democrática do processo discursivo. Ao considerar o conceito de “situação ideal de fala” como um conjunto de critérios que promove a diferenciação entre normas legítimas e ilegítimas, evita-se a confusão causada por interpretações que identificam as regras formais da expressão do discurso argumentativo como uma utopia concreta. A “situação ideal de fala” refere-se apenas às regras que terão que seguir os participantes, se desejarem alcançar um acordo motivado unicamente pela força do melhor argumento. Se essas condições não são satisfeitas como, por exemplo, no caso de os sujeitos em um debate não possuírem oportunidades iguais para falar ou colocar suas posições, ou até mesmo se estiverem influenciados pela força política e a manipulação, então a participação pelo processo discursivo não estará ocorrendo e, dessa forma, a teoria habermasiana não terá validade.

(...) Sólo un discurso práctico, real, en el que participen cooperativamente todos los participantes potencialmente afectados por las normas que se están discutiendo, puede conducir a un consenso racional sobre su validez, porque sólo bajo esas condiciones podemos ver que nosotros – juntos no en forma privada – estamos convencidos de algo. Las metanormas de la ética del discurso son, por lo tanto, peculiares en el sentido de que sus implicaciones normativas sólo están disponibles en los contextos del diálogo real (COHEN; ARATO, 2000, p. 399).

Uma segunda crítica baseada na ética do discurso de Habermas diz respeito ao conteúdo dos acordos estabelecidos no processo de discussão. Habermas sustenta que a ação comunicativa deve seguir preceitos objetivos, racionais e legítimos democraticamente, além de expressarem, ao final, um interesse generalizante que reflita a satisfação e a concordância entre todos os participantes. Tal aspecto universal requererá dos envolvidos um discernimento entre aqueles discursos com o qual todos concordam e reconhecem como sendo válido para todo o grupo (COHEN; ARATO, 2000).

Sobre essa crítica, é importante ressaltar que segundo a interpretação de Cohen e Arato (2000), o discurso promove uma identificação comum entre os participantes. Devido a uma pluralidade de sistema de valores, modos de vida e identidades individuais, o discurso proporciona uma forma de descobrir e reafirmar os valores que cada membro tem em comum, pois durante a inter-relação formada no processo discursivo ocorre uma identificação entre os participantes quanto às posições assumidas e às decisões defendidas. Ou seja, mediante o discurso ocorre a afirmação e a constituição de uma identidade coletiva, à parte das identidades e diferenças pessoais (COHEN; ARATO, 2000).

A questão da identidade guarda relação com a universalização da legitimidade democrática e dos direitos básicos que apenas podem estar circunscritos aos elementos identitários constituídos no processo discursivo. A formação da identidade pressupõe o descobrimento ou reapropriação das tradições, memórias coletivas, padrões inexistentes de interação, valores estabelecidos e práticas relevantes (mundo da vida) que são fontes de solidariedades que podem sustentar o núcleo de uma identidade coletiva (COHEN; ARATO, 2000).

A questão da identidade e sua relação com a ética do discurso é expressa por processos de socialização comunicativa em um contexto de comunidade de fala e do mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. A identidade individual é garantida apenas como membros de uma coletividade e, simultaneamente, adquirem uma identidade de grupo. À medida que se constrói a identidade individual, maior é a implicação no mundo da vida e a inserção do indivíduo em uma rede de interdependências múltiplas e recíprocas que lhe é peculiar (COHEN; ARATO, 2000).

Tanto as identidades coletivas como individuais estabelecidas por meio de processos de socialização necessitam ser reafirmadas, pois requerem um reconhecimento mútuo permanente e encontram-se continuamente abertas à transformação. Os indivíduos jamais podem conservar sua identidade em isolamento. A integridade do indivíduo não está assegurada sem a integridade do mundo da vida compartilhado intersubjetivamente, o que torna possível o compartilhamento e o reconhecimento mútuo de suas relações interpessoais (COHEN; ARATO, 2000).

A ética do discurso, dessa maneira, possui duas tarefas: (1) deve assegurar a inviolabilidade de indivíduos socializados, requerendo tratamento e respeito igual para com a dignidade de cada um deles; (2) deve proteger as relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco, requerendo solidariedade entre os indivíduos como membros de uma comunidade na qual são socializados (COHEN; ARATO, 2000).

Com isso, a solidariedade está presente na experiência que cada um deve assumir enquanto membro de um grupo, de uma comunidade, pois compartilham o mesmo contexto de vida comum e constroem a identidade coletiva (COHEN; ARATO, 2000).

Portanto, o que Cohen e Arato (2000) colocam em evidência ao analisar a teoria habermasiana é que, pela ação comunicativa, o bem-estar geral guarda relação com o conceito de identidade. A identidade do grupo e a identidade individual se reproduzem por meio de relações de reconhecimento mútuo. E no processo comunicativo, os discursos reproduzem reflexivamente alcances comunicativos intersubjetivos (reconhecimento recíproco) que reafirmam e constroem os componentes da identidade, tanto individual como grupal (COHEN; ARATO, 2000).

Outro apontamento realizado por Cohen e Arato (2000) é que a teoria habermasiana aponta para a legitimidade da democracia e da defesa dos direitos básicos. Isso pode ser explicado porque o processo discursivo desenvolve o poder político pela participação democrática de todos os interessados e, dessa forma, consegue obter a legitimidade necessária para a constituição e a garantia de posições políticas que expressem o bem-estar da população.

A deliberação em esferas públicas, segundo a concepção habermasiana, prevê que a população possa deter as condições necessárias para se reunir, debater, constituir associações, defender e articular posições publicamente e, como isso, acaba por promover uma institucionalização de espaços públicos no âmbito da sociedade civil assegurando a legitimidade democrática da discussão e do consenso alcançado (COHEN; ARATO, 2000).

A interpretação do processo discursivo como garantidor de direitos básicos traz a interpretação da ideia de “direitos a ter direitos” como um princípio político democrático que implica a participação ativa dos indivíduos nas esferas públicas institucionalizadas da sociedade civil. A afirmação dos direitos, então, é considerada um ato político pelos cidadãos que diminui a distância entre a sociedade e o Estado no processo de formulação e decisão política (COHEN; ARATO, 2000).

De forma geral, apesar das críticas apresentadas acima, principalmente quanto à concepção de esfera pública e aos demais aspectos da teoria do discurso de Habermas, é possível traçar modelos de espaços públicos na contemporaneidade a partir da discussão teórica: (1) “*new publics*”, isto é, emergência de uma multiplicidade de novos atores, culturas, etnias que contrastam com tipos historicamente construídos e que se tornaram dominantes na sociedade; (2) “*subaltern counterpublics*”, como espaços públicos dedicados a reivindicação de direitos e poder político daqueles atores sociais que representam grupos tradicionalmente excluídos; (3) “públicos participativos” compreendidos como espaços públicos que atuam na intermediação entre sociedade civil e sistema político, contribuindo para a democratização do Estado e o controle das questões de interesse público pelos cidadãos (AVRITZER; COSTA, 2004).

Tais modelos sugeridos partem da discussão habermasiana de esfera pública, sendo considerados espaços potenciais no estabelecimento de uma relação mais direta entre Estado e cidadãos, levando a uma partilha do poder anteriormente concentrada no aparato governamental. Experiências como o orçamento participativo (OP) e os conselhos gestores tornaram-se sinônimos de tecnologias sociais democratizantes, sobretudo após reformas políticas que garantiram a inserção destes mecanismos participativos em diversos setores, programas e políticas governamentais. No entanto, questiona-se até que ponto tais experiências deliberativas alcançam efetividade política e promovem a desarticulação de grupos de interesse. Tais espaços reforçam valores democráticos e de cidadania ou são palco de uma estratégia política conduzida por elites para a manipulação da participação popular? (OTMANN, 2004).

3. GESTÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS PÚBLICOS: CONSTRUINDO CAPACIDADES

3.1. Gestão Social

Gestão social é um conceito recente (MAIA, 2005; SCHOMMER; BOULLOSA, 2010) e em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2008) direcionado para estudos sociopolíticos de organizações e interorganizações a partir de uma orientação sociocêntrica (COELHO, 2015).

Por isso, pode apresentar inconsistências e carecer de definições mais sólidas, o que explica a diversidade de definições e assistemática de significados pelos quais o termo é empregado (PIMENTEL; PIMENTEL, 2010).

No campo da Administração, “gestão” é entendida como um processo que objetiva ao uso racional dos recursos com fins econômicos. O uso corrente do termo está associado à sujeição do indivíduo ao processo de acumulação de capital quando inserido na produção e reprodução de riquezas materiais. De forma contrária, a “gestão social” está relacionada a uma nova visão que se distancia do capital e reconhece a sociedade civil como protagonista, juntamente com o Estado, no papel de planejar e tomar decisões capazes de promover o desenvolvimento orientado para o bem-estar comum (CARRION; CALOU, 2008).

Recentemente, reconhece-se a gestão social como pertencente ao “Campo de Públicas” em oposição a “Empresariais”, designado como um campo multidisciplinar de conhecimento no âmbito das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Tal delimitação sinaliza uma diferenciação com a área de Administração de Empresas (privada) que reforça material e politicamente o estabelecimento de ações em defesa de uma visão determinada a respeito do ensino, da pesquisa, da formação profissional e das relações Estado-sociedade (PIRES et. al., 2014). Tal visão, assim como esclarece Pires et. al (2014), se volta

para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (p. 112).

A definição de gestão social, em um primeiro momento, pode provocar o entendimento pela via da autoexplicação, sendo, dessa maneira, compreendida como uma “gestão” direcionada para o “social”. Nesse caso, a definição de gestão social residiria na sua finalidade. Mesmo se tomar como parâmetro tal definição, pode-se dizer que uma inovação no campo científico da Administração é inaugurada, pois se desconstruiria o sentido de “gestão” pela sua finalidade econômica, o que contraria toda a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias da disciplina administrativa (FRANÇA FILHO, 2008).

Isso porque a visão tradicional da gestão sempre enfatizou a dimensão da capacidade técnica, sobretudo as qualidades de planejamento racional. A partir dessa perspectiva, a dimensão da interação humana fica ausente, pois a gestão é exercida por pessoas qualificadas, notáveis, que detém cargo de direção/coordenação no interior de seus gabinetes ou escritórios. Por isso que, ao introduzir o termo “gestão social”, uma mudança e uma desconstrução do

significado de gestão são provocadas na geração do pensamento da Administração (FRANÇA FILHO, 2008).

O surgimento da gestão social guarda relação com a realização da mesa redonda "The Management of Social Services", em 1991, na Dinamarca, quando foi proposto às instituições participantes do evento dedicadas ao ensino da Administração que colocassem à disposição dos movimentos sociais tecnologias gerenciais para melhorar sua capacidade de negociação com o Estado e com a sociedade em geral. Com o propósito de dar concretude à proposta, em 1992, foi organizado, na cidade de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), o Seminário Ibero-Americano de Formação de Professores em Gestão Social (TENÓRIO, 2006).

O contexto histórico de introdução do tema durante a década de 1990 está associado a dois processos conflituosos que marcam a contemporaneidade: o primeiro diz respeito ao fenômeno da globalização que mercantiliza e amplia os segmentos de atuação do capital na sociedade, incluindo a redução da atuação do Estado e o predomínio das estratégias de mercado; o segundo refere-se à conquista tardia dos direitos sociais, refletida na dimensão da cidadania e na constituição de um Estado democrático de direito que preconiza a descentralização e a participação social como diretrizes das políticas sociais (MAIA, 2005).

Pode-se dizer, dessa maneira, que, se de um lado há "gestão contra o social", na qual predominam os valores e propósitos do capital no campo societário direcionados por uma racionalidade instrumental e mercantil, do outro, há o esforço de uma "gestão com social", sedimentada em valores democráticos e de cidadania e que reconhece a sociedade como sujeito político de transformação social (MAIA, 2005).

Relacionada a esse segundo fenômeno, uma das inovações introduzidas pela gestão social também se faz sentir no âmbito da gestão pública, sendo interpretada como um modelo alternativo de condução das políticas públicas direcionado à inserção da sociedade no enfrentamento dos desafios, juntamente com o Estado. Esse modelo seria caracterizado pelo desenvolvimento de processos de transformação social, o que abrangeria reconhecer a importância da participação dos diversos atores sociais na definição da própria construção de bens públicos (BOULLOSA; SCHOMMER, 2010).

A ênfase e utilização da gestão social têm ocorrido tanto no meio acadêmico, quanto nas esferas da administração pública e midiática, o que, conseqüentemente, provoca diversas interpretações quanto à sua definição. Isso acarreta alguns riscos para o conceito. O primeiro deles consistiria na própria banalização devido às variadas utilizações do termo, ocasionando uma imprecisão conceitual. Tudo o que não segue uma gestão tradicional na área administrativa passa, então, a ser definido como gestão social. O segundo risco reflete a emergência da discussão sobre o terceiro setor, que passa a ganhar visibilidade em organizações privadas, assumindo funções direcionadas para objetivos públicos (FRANÇA FILHO, 2008).

Apesar dos riscos provocados pela diversidade de aplicações do termo, pode-se perceber a natureza complexa do conceito em gestão social. Isso porque deve ser construído não somente pela finalidade, ou seja, pelos objetivos da gestão, mas também pela dimensão do processo; pela forma como a gestão é conduzida (FRANÇA FILHO, 2008).

A complexidade do conceito faz com que não haja um único significado de gestão social, o que provoca diversas interpretações e corrobora o seu aspecto construtivo (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2011). Dentre as diversas interpretações, percebe-se uma associação do termo a gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, mais do que uma gestão democrática sedimentada em valores de cidadania e de participação social (TENÓRIO, 2008c; 2010).

No âmbito da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), o termo gestão social vem sendo utilizado como objeto de estudo na gestão de problemáticas sociais e ambientais que requerem uma visão intersetorial e interorganizacional, onde diversos atores, por meio de

um processo democrático, compartilham interesses, visões e ações em um território (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

Mesmo na ausência de um denominador comum sobre a definição de gestão social, alguns pressupostos comuns podem ser identificados: (1) postura ética na conduta de suas ações; (2) valorização da transparência na gestão; (3) ênfase sobre a democratização das decisões e nas relações em organizações (FRANÇA FILHO, 2008); (4) interesse coletivo de caráter público; (5) subordinação da lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, visando atender às necessidades de um determinado sistema social; (6) reconhecimento da sociedade como protagonista da gestão; (7) processo participativo, dialógico e consensual; (8) deliberação coletiva e processo discursivo livre com a força do melhor argumento (PIMENTEL; PIMENTEL, 2010).

Assumindo tais pressupostos, é importante que as definições reconheçam o espaço público como o *locus* privilegiado para a prática da gestão social, no qual atores sociais estabelecem relações dialógicas, compartilham ações e adotam a deliberação como modalidade do processo discursivo. Dessa maneira, não somente o aspecto societal é considerado no significado de gestão social, mas também o aspecto político no sentido de confluência de poderes entre aqueles atores que atuam em um espaço público (FRANÇA FILHO, 2008).

Neste estudo, gestão social será entendida enquanto uma gestão democrática no campo das políticas públicas (TENÓRIO, 2010). É definida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008b, p. 158).

O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais nas dimensões social, política e civil, bem como discussão, sem qualquer tipo de coação, de problemas de alcance coletivo, a ser conduzida por meio da autoridade negociada entre os participantes. Portanto, esfera pública ou espaço público constitui um local de debate, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO, 2008c).

Essa definição de gestão social encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008b; 2012b).

O conceito de gestão social contrapõe-se ao de gestão estratégica, na medida em que esta última é voltada para ações do mercado pautada em interesses individuais e na relação competitiva dos indivíduos uns com os outros; “(...) o outro é o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo” (TENÓRIO, 2008^a, p. 159). Na ação estratégica, monológica, um indivíduo atua sobre os demais para influenciar a continuação intencional de uma interação, sendo a linguagem apenas um meio de transmitir informações (TENÓRIO, 2008b). Por outro lado, a gestão social é determinada pela concordância, em que a solidariedade deve ser o motivo e o outro, incluído. “Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo –, na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo” (TENÓRIO, 2008^a, p. 159).

Assim, a dicotomia dos significados de gestão social e gestão estratégica constitui uma “tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado, tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos, mas por meio de

cursos de ação compreensivos, voltados para o bem comum e para o bem-viver” (TENÓRIO, 2010, p. 61).

A contraposição entre gestão estratégica e gestão social adota o fundamento epistemológico entre Teoria Crítica e Teoria Tradicional definido pela Escola de Frankfurt, trabalhado, em especial, por Max Horkheimer. A Teoria Tradicional é compreendida como todo conhecimento positivista, que enfatiza o empirismo e a verificação e percebe os fatos sociais como neutros, como as ciências naturais. A Teoria Crítica, ao contrário, por ser reflexiva, investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com o período histórico na sociedade estudada (TENÓRIO, 2008b).

Fundamentada no pensamento crítico habermasiano, a gestão social é direcionada para o entendimento compartilhado por meio da solidariedade, igualdade e liberdade, na busca do bem comum, da justiça social. Baseia-se numa razão ilustrada que orienta a condução de uma ação transformadora, diferenciada da racionalidade subordinante da gestão estratégica (TENÓRIO, 2012b).

A literatura predominantemente nacional dedicada ao tema da gestão social demonstra a identificação do conceito com as seguintes categorias teóricas sintetizadas por Cançado; Pereira e Tenório (2013): interesse bem compreendido; comunidades de prática; democracia deliberativa; dialogicidade; emancipação; interorganizações; intersubjetividade; racionalidade; esfera pública; solidariedade e sustentabilidade.

Apesar desse conjunto de categorias, pode-se considerar que a gestão social se fundamenta teoricamente em três delas, que abarcam as demais e se articulam em uma sequência ascendente: **interesse público**; **esfera pública** e **emancipação social** (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

A primeira, **interesse público**, significa o bem-estar coletivo e reforça a questão da interdependência entre os indivíduos, visto que constitui uma pré-condição para o bem-estar individual. Abrange, dessa maneira, as categorias “solidariedade”, relacionada à interdependência e à mutualidade de interesses e deveres, o que denota o compromisso com o outro e a formação da coesão social, e “sustentabilidade”, que, apesar de, na maior parte das vezes, estar ligada à compreensão de meio ambiente, quando remetida à gestão social, refere-se à sua condição de continuidade, autossustentação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Já a **esfera pública** constitui o *lócus* de desenvolvimento e a condição essencial para a gestão social. Para que a gestão social aconteça efetivamente, é necessária a constituição de um espaço para tal, que permita o encontro dos participantes e também detenha as condições necessárias para que os indivíduos alcancem decisões orientadas para o bem-estar social. Contudo, assim como denominada, constitui um espaço público, aberto à população e acessível à participação dos cidadãos para se comunicarem e expressarem suas reivindicações, desenvolvendo, dessa forma, a qualidade de sujeitos políticos (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Para isso, é necessário que o processo se desenvolva de forma dialógica, intersubjetiva, ou seja, baseado na troca de interpretações da realidade entre os participantes da ação. Todos têm o direito de expor as suas razões de forma a contribuir para o entendimento, para as necessidades de todos, para o bem comum (TENÓRIO, 2012b).

De acordo com o pensamento habermasiano, a esfera pública é entendida como um espaço de formação da opinião pública gerada a partir da inserção da sociedade no processo discursivo, no qual o diálogo constitui o elemento privilegiado na defesa de argumentos orientados para fins comuns. Isso é possível porque há canalização de problemáticas do mundo da vida – responsável pela constituição de redes de comunicação que acabam por promover a socialização entre os cidadãos – para a esfera pública e, desta maneira,

conseguem pressionar e causar influência na tomada de decisão política pelo Estado (HABERMAS, 2003).

Nesse sentido, a esfera pública corresponde a um espaço social gerado no agir comunicativo, ou seja, na ação orientada pelo entendimento entre os participantes. Constituída por uma estrutura comunicativa, a esfera pública encontra sua sustentação em uma sociedade democrática, mantida pelo fomento à participação da sociedade na proposição e decisão dos problemas de caráter público, em detrimento de uma relação entre Estado e sociedade centralizadora, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Portanto, a gestão social em esferas públicas permite à sociedade assumir a posição de um ator político, ao fomentar que problemáticas sejam reivindicadas e tomem parte do processo decisório. O Estado, ao tomar ciência e absorver as demandas da sociedade que são problematizadas na esfera pública, passa a assumi-las em forma de políticas públicas, a serem executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008c).

As esferas públicas contemporâneas, consideradas como mecanismos de participação da democracia participativa, além de atuarem como espaços potenciais para a ação comunicativa entre os atores sociais que identificam e direcionam as problemáticas existentes na sociedade, exercem também o poder de decisão política. Ou seja, os espaços públicos institucionalizados, previstos em legislação constitucional, garantem que a sociedade publicize suas carências e reivindicações, mas, principalmente, atue como sujeito político no processo decisório junto ao Estado.

Em levantamento bibliográfico realizado por Cançado; Pereira e Tenório (2013), a esfera pública analisada em trabalhos dedicados à gestão social abriga outras categorias complementares, como **democracia deliberativa**, **dialogicidade**, **intersubjetividade** e **racionalidade** (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

A **democracia deliberativa**, segundo Elster (2013) encontra sustentação no pensamento de Jürgen Habermas e significa a tomada de decisões por meio da discussão entre cidadãos livres e iguais mediante argumentação em condições favoráveis de participação. A deliberação é assegurada de acordo com parâmetros do regime democrático para o seu desenvolvimento (eleições periódicas; fiscalização das ações dos poderes Executivo e Legislativo) (COHEN, 2013).

A democracia deliberativa requer a constituição de espaços públicos que garantam a participação da população nas dimensões de expressão e reivindicação de direitos; controle social das ações do Estado e influência no processo político decisório. Além disso, as instâncias participativas funcionam como canais de comunicação entre Estado e sociedade, além de contribuírem para a formação de relações cooperadas entre os atores sociais que conseguem se apoderar do espaço.

A prática da gestão social em processos decisórios deliberativos está condicionada à existência dos seguintes critérios:

Processo de discussão: entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o debate de problemas e o entendimento entre os participantes do processo de discussão. Para tanto, torna-se necessário que haja igualdade de direitos entre os membros envolvidos no processo.

Inclusão: inserção de atores sociais, especialmente daqueles historicamente excluídos do processo decisório de políticas públicas.

Pluralismo: multiplicidade de atores representantes do poder público, do mercado e da sociedade civil, que a partir de seus pontos de vista, tomam parte do processo de discussão e decisão.

Igualdade participativa: uniformidade entre os participantes no momento em que estiverem inseridos em esferas públicas deliberativas.

Autonomia: apropriação do poder decisório, sem distinção ou qualquer forma que gere desigualdade de poder entre os segmentos participantes.

Bem comum: constitui a finalidade da gestão social e significa o bem-estar social de todos os envolvidos, a ser alcançado pela prática republicana (TENÓRIO, et. al., 2008).

Além da democracia deliberativa, a gestão social em esferas públicas também guarda relação com a **racionalidade** empregada no processo de discussão, que deve estar direcionada para a ação racional substantiva, compatível com o interesse público. Com base na Teoria Crítica, compreende-se a racionalidade substantiva em contraposição à racionalidade instrumental. Enquanto a primeira é sustentada pela autorrealização e autodeterminação do indivíduo como sendo capazes de tecer relações sociais fundamentadas na liberdade e igualdade (MELO, 2011), a segunda é caracterizada por valores manipuladores, a serviço da dominação que impede o desenvolvimento da razão substantiva conduzida para a emancipação social e desenvolvimento da consciência do homem (TENÓRIO, 2008).

Nos termos de uma **razão substantiva**, Habermas introduzirá a razão comunicativa e, com isso, promoverá uma mudança de paradigma da filosofia da consciência, pautada na relação sujeito-objeto, para a filosofia da linguagem, do entendimento, da comunicação, do diálogo (TENÓRIO, 2002). Enquanto a razão instrumental é pautada pela relação monológica e autoritária entre o sujeito e o objeto, a razão comunicativa é intermediada pela linguagem entre os sujeitos, por meio de uma relação dialógica e participativa (ARAGÃO, 1992).

O **diálogo**, dessa maneira, constitui o elemento privilegiado da comunicação, pois é capaz de promover a interação social, o entendimento mútuo entre os participantes através da linguagem, tendo um alcance para além da troca de informações (REPA, 2008).

Assim, processos de cooperação são construídos entre os envolvidos na ação comunicativa que, ao exporem suas questões, precisam apresentá-las sob a forma de argumentos por meio da razão, discursivamente. Nesse processo discursivo caracterizado por “(...) quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão” (TENÓRIO, 2002, p. 77), há o alcance de um acordo para decidir as ações a serem realizadas, pelo qual só se encontra validade se há o reconhecimento intersubjetivo sobre as pretensões de validade do discurso de cada um dos participantes.

Ao trazer tal discussão para a conceituação das categorias que definem a gestão social, pode-se dizer que a **dialogicidade** e a **intersubjetividade** são complementares, tendo em vista que, ao estabelecer o diálogo na esfera pública, os discursos construídos dependem da capacidade de cada participante compreender a subjetividade do outro. A intersubjetividade, então, constitui esse processo de reconhecimento e entendimento por cada participante não somente da linguagem, mas do simbólico, do contexto no qual a comunicação se estabelece, pois só assim obtém-se um agir orientado para o bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

O fim último da gestão social é a **emancipação social** (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). No âmbito da Teoria Crítica, a emancipação é reconhecida como o caminho para a compreensão das relações sociais. Sem a perspectiva da emancipação, permanece-se no âmbito das ilusões da lógica interna da organização social capitalista. “(...) é a orientação para a emancipação o que permite compreender a sociedade em seu conjunto, o que permite, pela primeira vez, a construção de uma teoria em sentido enfático” (NOBRE, 2008, p. 18).

Os teóricos críticos da primeira geração, representados por Adorno e Horkheimer (1985), em sua obra “Dialética do Esclarecimento”, constroem um diagnóstico da teoria social de subjugação dos ideais da Modernidade - igualdade, liberdade e solidariedade - ao sistema capitalista e, como isso, a formação de uma razão esclarecedora considerada como a base para a libertação de uma sociedade encontra-se comprometida.

O cenário histórico no qual a obra foi escrita data da década de 1940 e é marcado pelo enfraquecimento do movimento operário e pelo desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, da propaganda e da indústria do entretenimento, o que resultou no controle das massas pelos poderes estabelecidos, além da sua indiferença frente à força do mercado (NOBRE, 2008).

Dessa maneira, a razão distancia-se do pensamento esclarecedor, da sua própria realização e vai ao encontro de uma sociedade alienante que não consegue refletir sobre as contradições do sistema capitalista e acaba por ele dominado. A razão estaria sendo equiparada a uma relação dialética entre “mito” e “esclarecimento”. De um lado, as visões mitológicas do mundo, de destino e, de outro, as ideias de razão e progresso, que pretendem tornar os indivíduos donos do seu destino e da natureza. Portanto, a razão tornou-se instrumento de dominação e não de libertação, mostrou ser apenas instrumento de autopreservação que não proporcionou a consciência de que os homens são autores de sua própria história (NOBRE, 2008, p. 49).

Somente com Habermas, teórico da segunda geração do pensamento crítico, que um novo cenário da teoria social será construído com ênfase no papel da democracia como resgate da autorrealização e da autodeterminação dos cidadãos, como elementos capazes de construir relações sociais baseadas na liberdade e na igualdade (MELO, 2011).

A teoria social habermasiana adota uma visão otimista de uma sociedade emancipada refletida na própria construção da esfera pública, onde os indivíduos decidiriam sobre as ações sociais na perspectiva democrática, por meio do diálogo e do consenso (ARAGÃO, 1992).

É nessa discussão da Teoria Crítica, refletida na dicotomia entre dominação versus emancipação, razão instrumental versus razão substantiva, ação estratégica versus ação comunicativa, que a concepção da gestão social está inserida. Sua finalidade é o bem comum, orientada pelo diálogo e pela *res publica*, em contraposição à gestão estratégica, que está fundamentada em valores do mercado, da competitividade e dos interesses individuais, da desigualdade em lugar da igualdade.

3.1.1. Críticas à gestão social

Como já apontado, o conceito de gestão social adotado neste estudo guarda relação com a proposta habermasiana que enfatiza um processo de comunicação orientado pela razão substantiva, na qual a intersubjetividade e a dialogicidade constituem os elementos fundamentais para a promoção do bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Esse processo deve ocorrer em um espaço social denominado de esfera pública, onde atores sociais constroem relações comunicativas visando ao entendimento mútuo, além de influírem na decisão de políticas. Portanto, a gestão social é compreendida como um processo dialógico e deliberativo compartilhado em esferas públicas com a finalidade de atender as necessidades de um determinado território (TENÓRIO, 2008c).

Nesse sentido, a gestão social é percebida como uma gestão democrática, não tendo identificação com políticas públicas direcionadas para questões específicas, como carência social ou com formatos gerenciais atrelados às organizações do terceiro setor. Quando se compreende a gestão social pela dimensão democrática

o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a

responsabilidade social; não é a *res privata*, mas sim a *res publica*; não é o monólogo mas, ao contrário, o diálogo (TENÓRIO; 2008c, p. 54-5).

É no âmbito do processo de tomada de decisão coletiva que a gestão social se desenvolve, tendo como base a inteligibilidade da linguagem e o diálogo entre os participantes no estabelecimento da ação comunicativa, direcionada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum. Os atores sociais, dessa forma, sistematizam os saberes alternativos oriundos das esferas privadas, avaliam o provimento dos serviços públicos, reivindicam direitos, cobram ações do Estado e, com isso, fortalecem o campo político das esferas públicas (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Contudo, questionamentos à gestão social são realizados e, conseqüentemente, às suas categorias conceituais e critérios de análise em processos decisórios deliberativos, o que aponta para as limitações da prática da gestão social, sobretudo em sociedades que historicamente constituíram sua cultura política por regimes autoritários, valores paternalistas e relações de clientela.

Primeiramente, há uma limitação no próprio conceito, ou seja, não há uma definição consensual sobre sua definição. “A gestão social tem se afirmado na prática, mesmo sem ter se gerado um consenso sobre o que representa. Poderíamos dizer que tem se desenvolvido ao arrepio, à revelia de um consenso acadêmico” (PINHO, 2010, p. 22). Segundo o autor, o termo gera dúvidas quanto ao seu significado: “parece descer alguma escuridão e não se tem certeza ou concordância, gera muita ambigüidade sobre o que está se falando ou tratando” (PINHO, 2010, p. 22). Por isso, propõe utilizar o termo “gestão do social” da mesma maneira como quando se refere a outros tipos de gestão, como gestão acadêmica, gestão de recursos humanos, gestão ambiental, gestão financeira etc.

Segundo Pinho (2010), para o que pretende a gestão social - emancipação social, deliberação, interesse comum, esfera pública -, o termo utilizado não está adequado, longe de representar efetivamente sua finalidade, devendo, dessa maneira ser denominada de “gestão emancipadora”, que visa à emancipação das classes subordinadas: “O termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambigüidades (...). É o caso que o conceito não corresponde à prática ou o que efetivamente pretende ser conceito” (PINHO, 2010, p. 25).

Especificamente em relação ao conceito adotado neste estudo, baseado em Tenório (2008a; 2008b; 2008c; 2010), Pinho (2010) argumenta apontando a inadequação do adjetivo “social” à gestão, sendo melhor compreendido como gestão solidária. “(...) O social é um termo muito fraco, indefinido e abrangente, ambíguo e anódino para conter a força e pretensão da proposta formulada por Tenório” (PINHO, 2010, p. 30).

Outra crítica em relação ao conceito formulado por Tenório (2008a; 2008b; 2008c; 2010) diz respeito à incongruência na utilização do referencial teórico crítico na América Latina, sobretudo no Brasil, marcado por uma cultura política que não tem na matriz republicana e, conseqüentemente, na participação da sociedade sua fundamentação, além do contexto histórico caracterizado por fortes desigualdades sociais “(...) poder-se-ia dizer que a Alemanha de Habermas não é definitivamente aqui! Todas as condições requeridas pelo referencial habermasiano nos faltam, ainda que estejam em (lenta) construção” (PINHO, 2010, p. 33).

Em segundo lugar, Pinho (2010) percebe a gestão social como um conceito detentor de um otimismo sem limites e, ao mesmo tempo, paradoxo, antípoda, se levar em consideração que nas últimas décadas do século passado tem-se assistido à predominância do neoliberalismo como ideologia dominante, o esgotamento do Estado de Bem-Estar Social e as profundas transformações no mundo do trabalho com o aparecimento de novas tecnologias, com o destaque para as tecnologias da informação que acabam por minar valores de solidariedade e fortalecer sentimentos individuais (PINHO, 2010).

Esse cenário faz com que a gestão social não consiga se constituir como um modelo alternativo de desenvolvimento que promoveria a desestruturação do quadro de poder vigente e alcançaria a emancipação social. Isso porque há incongruências na sua implementação, devido à existência de problemas estruturantes, como analfabetismo funcional, baixo engajamento cívico; patrimonialismo como elemento constituinte do Estado, além de entraves relacionados à efetividade das instâncias de participação (os conselhos gestores são o exemplo mais expressivo) no cumprimento de suas funções direcionadas à elaboração, decisão, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas (PINHO, 2010).

E em terceiro lugar, Pinho (2010) considera que a participação preconizada pela gestão social no âmbito da democracia deliberativa está relacionada à qualidade educacional. Esta última viabilizaria à população o acesso à informações, o acompanhamento mais efetivo aos debates complexos, a formulação de raciocínios, a verbalização de argumentos etc., considerados elementos relevantes a serem apropriados pela população durante o processo decisório em esferas públicas.

Contudo, se, em um primeiro momento, as críticas de Pinho (2010) representam um “balde de água fria” no constructo teórico da gestão social, provocam, em seguida, um estímulo ao aperfeiçoamento teórico da discussão. Como argumentado por Cançado, Pereira e Tenório (2013) tais críticas são fundamentais para “preencher os vazios teóricos e estruturais de um campo em construção” (p. 122).

Ainda de acordo com Cançado, Pereira e Tenório (2013), um dos pontos a serem considerados em resposta às críticas de Pinho (2010) refere-se à confusão quanto ao significado de gestão social, o que acarreta a própria banalização do conceito e sua utilização por quem desconhece o seu significado. Outra questão diz respeito à participação, elemento central da gestão social, que pode e deve ser (re)construída na esfera pública e não após o alcance de uma educação ampla, pois esta última aconteceria durante o processo pedagógico, sustentada no diálogo e no respeito aos saberes (pedagogia freiriana).

Soma-se a isso o fato de as críticas tecidas por Pinho (2010) serem questionadas quando se considera a gestão social um processo em construção, ou melhor, uma prática de caráter político a ser enraizada na sociedade e apropriada pelos cidadãos. A partir daí, experiências locais podem ser incentivadas, tomando como base a democratização e a descentralização das decisões políticas do Estado em direção à sociedade. Dessa maneira, uma nova cultura política seria gerada, tendo na participação o aspecto estruturante para a construção de um novo modelo de gestão que reconheceria a sociedade como sujeito político ao exercer influência decisória sobre assuntos da gestão pública que diretamente lhe afetam.

Como reforça Tenório (2010), o conceito de gestão social extrapola o ponto de vista de Pinho (2010), pois é percebido como um processo de aprendizado dialético negativo, ou seja, sem nenhuma pretensão de definição conceitual, uma vez que o tema ainda carece de amadurecimento que justifique um processo de gestão que transcenda o projeto hegemônico traçado pelo mercado. A configuração de um campo para a gestão social pretende desenvolver uma perspectiva ancorada em valores democráticos que conduza o agir não pela *res privata*, como preconiza a sociedade de mercado, mas pela *res publica*, que constrói a dimensão da cidadania e do bem comum.

A configuração dialética entre gestão social e gestão estratégica estabelecida por Tenório (2008a; 2008b) vai ao encontro dessa proposta, pois constitui uma tentativa de não pautar os processos políticos decisórios exclusivamente pelo viés autoritário do Estado ou competitivo, preconizado pelo mercado, mas por cursos de ação compreensivos que visam ao bem-viver. Como sintetiza Tenório (2010, p. 58): “(...) Nada utópico se atuarmos razoavelmente com os princípios republicanos”.

Nessas condições, a prática da gestão social só adquire sentido em um contexto democrático que garanta a participação da sociedade civil no sistema político enquanto mais

um ator político participante da gestão pública junto ao Estado. Dessa maneira, a cidadania constitui a dimensão que dá sentido à prática da gestão social, ao preconizar um conjunto de direitos políticos, civis e sociais que servem de base para a formação de uma sociedade republicana.

A participação, dessa maneira, constitui o elemento que contribuiu para o agir republicano pelos cidadãos, visto estar orientada para o diálogo e ser capaz de promover a consciência crítica, a conquista de direitos, o controle social e a emancipação dos sujeitos que dela se apoderam. Sem participação, não há social, e, sem a sociedade como partícipe da gestão pública, não há compartilhamento da autoridade decisória, como pressupõe a gestão social, mas sim o puro poder autoritário, que coage, controla e manipula a sociedade.

Outro aspecto a ser problematizado na discussão de gestão social é a interação comunicativa entre representantes do primeiro (Estado), segundo (Capital) e terceiro setor (Sociedade) (TENÓRIO, 2008c). O pluralismo da gestão social preconiza o estabelecimento de relações bilaterais entre representações da Sociedade-Capital, Estado-Capital ou mesmo dos três setores, Estado-Sociedade-Capital, que, a depender das dinâmicas histórica, política, econômica, social e cultural que incidem sobre um determinado território, transfere conflitos estruturais existentes para o espaço participativo.

Entende-se que a gestão social, ao ser caracterizada pelo pluralismo com o envolvimento de diferentes atores sociais no processo deliberativo, não pode desconsiderar as dimensões do conflito e da identidade entre os participantes da ação comunicativa. As relações conflituosas ocorrem no âmbito de institucionalidades participativas que moldam as forças do Estado, da sociedade e do mercado e acabam por impactar na dialogicidade e intersubjetividade entre os participantes durante o processo participativo.

Por isso, esta interação dialógica estabelecida entre os diferentes atores sociais, característica da gestão social, não pode ser pré-estabelecida, nem dada pelos aspectos normativos dos arranjos institucionais, mas necessita ser construída com base nas diferentes dinâmicas – histórica, política, cultural, socioeconômica - que configuram um dado território.

Para tanto, entende-se que a **identidade** constituiria o elemento que estabeleceria a intersubjetividade da gestão social em esferas públicas, tornando possível o entendimento mútuo entre os atores sociais, e também atuaria como aspecto potencial para se alcançar o consenso no processo deliberativo. O reconhecimento da subjetividade entre representantes do Capital e da Sociedade, assim como preconiza a gestão social pelo critério do pluralismo, torna-se difícil de ser considerado em realidades estruturadas em classes sociais e marcadas pela desigualdade social.

A identidade pode ser definida como fonte de significado e de experiência de um povo. Constitui um processo de construção desse significado com base em atributos culturais que se inter-relacionam, podendo, também, ocasionar múltiplas identidades. As identidades são fontes de significado dos indivíduos ao desempenharem diversos papéis na sociedade (trabalhador, familiar, vizinho, membro de uma associação etc.) e, com isso, acabam por influenciar o comportamento dos indivíduos no estabelecimento de relações sociais (CASTELLS, 1999).

Portanto, identidades são autoconstruídas e autodefinidas. Caracterizadas pela diversidade, ou seja, não existindo apenas uma única identidade, é importante considerar que significados dominantes também podem ser formados. Contudo, para assumir a condição de identidade, é necessário que ocorra a internalização desse significado dominante pelos indivíduos (CASTELLS, 1999).

Isso ocorre porque a construção social da identidade se estabelece em um contexto marcado por relações de poder, e também guarda relação com os benefícios trazidos pelos atores sociais ao incorporarem os significados. Isso permite a construção de uma tipologia quanto ao processo de formação das identidades: (1) **identidade legitimadora**: introduzida

por instituições dominantes da sociedade com o propósito de expandir e racionalizar seu significado de dominação face aos atores sociais; (2) **identidade de resistência**: originada por aqueles que se encontram em posições e condições desvalorizadas ou estigmatizadas pela lógica da dominação, o que ocasiona a construção de resistências como forma de sobrevivência na sociedade; (3) **identidade de projeto**: percebida quando os atores sociais, munidos de material cultural, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, perseguem a transformação de toda a estrutura social (CASTELLS, 1999).

O processo de construção das identidades está relacionado à socialização e à interação das pessoas com o meio, o que tende a estabelecer agrupamentos em organizações comunitárias que, ao longo do tempo, formam um sentimento de pertencimento avançando até para uma identidade cultural. Para que isso aconteça, é importante a mobilização social, ou seja, a participação das pessoas em movimentos sociais e associações pelos quais são compartilhados e defendidos interesses comuns. Tais interesses comuns são construídos em um grupo quando há similaridades nas condições de vida e de consumo coletiva; afirmação de identidade cultural local e conquista de autonomia política local com a participação na qualidade de cidadãos (CASTELLS, 1999).

Independente das conquistas, a própria mobilização social já produz significado, não apenas para os atores sociais, mas para a própria comunidade. O importante é não desconsiderar que as identidades moldam a construção dos atores sociais e servem de elementos para o estabelecimento de relações sociais constituídas, a partir do mundo da vida de cada um. Como não são únicas, as identidades assumem significados distintos, muitas vezes conflitantes, que orientam os papéis assumidos pelos atores sociais e acabam por comprometer o entendimento mútuo, a dialogicidade e o bem comum nas esferas públicas.

Em espaços públicos, cada um dos componentes - Estado, mercado e sociedade - tende a maximizar um valor distinto que, no âmbito do processo decisório, deve garantir a ordem social e a coesão. No caso do Estado, este valor é a igualdade de *status legal*, compreendendo direitos e deveres; a liberdade de escolha no caso dos mercados; e a identidade e a sua preservação através de relações de solidariedade no caso das comunidades (OFFE, 1999).

Contudo, Estado, mercado e sociedade apresentam padrões de justiça diferenciados. Em relação ao Estado, a justiça social se expressa na ampliação e na garantia da igualdade de direitos de todos os cidadãos sob o domínio da lei. De forma contrária, a justiça do mercado enfatiza a habilitação de parceiros nas transações comerciais em obter o acordo entre eles em contratos que realizam. E, por fim, a justiça da sociedade consiste em assistir aqueles membros necessitados, por mais que eles tenham adquirido a reivindicação de assistência através de contribuições feitas por eles ou através de titulações legítimas a eles orientadas pelas autoridades estatais. É a comunidade que decide, de acordo com os padrões e tradições, quem possui a necessidade legítima à assistência (OFFE, 1999, p. 129).

Neste sentido, Offe (1999) questiona: “qual configuração de agentes pode ser capaz de fazer o “que precisa ser feito””? (p. 127).

O Estado, o mercado e a comunidade representam os modos ideais-típico nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações. Cada um deles ativa, e de certa forma se baseia, em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no mundo social: razão, interesse e paixão (OFFE, 1999, p. 128).

Na percepção de Offe (1999), é necessário que o arranjo institucional promova a interação entre os três componentes – Estado, mercado e comunidade – e busque evitar que

cada um deles se sobreponha aos outros ou os exclua. Com isso, as institucionalidades participativas não podem se basear em apenas um desses atores e se constituir somente na relação entre dois deles: mercado-Estado; Estado-comunidade ou comunidade-mercado.

O problema do desenho apropriado de instituições pode então ser formulado como o de manter a distância apropriada dos extremos das soluções “puras” e, ao mesmo tempo, evitar o uso “mundo reduzido” de qualquer um daqueles fundamentos (OFFE, 1999, p. 130).

Sobre os padrões de “pureza” de cada componente, Offe (1999) define que, no caso do Estado, este se expressa no uso ativo de capacidade de governos fortes para a busca da justiça social. De forma contrária, o mercado tende a seguir a doutrina liberal que se propõe a tomar como base a coordenação social fundamentada no sistema de preços e defende a privatização, a desregulamentação e a extinção dos direitos. E, por fim, a comunidade teria, nas formas religiosas ou de comunitarismo, a ênfase excessiva na missão e na identidade dos grupos como fundamento para a coesão social (p.130).

A resposta para Offe (1999) sobre o “que precisa ser feito”? (p. 127) estaria no fortalecimento da cidadania e das próprias associações cívicas que constituiriam os elementos centrais para o processo democrático deliberativo. Elementos como associativismo, controle social e transparência constituíram os pontos centrais da articulação entre Estado, sociedade e mercado da ordem institucional.

A gestão social estaria, dessa forma, relacionada à dimensão da cidadania e à participação da população em esferas públicas. O propósito para tal estaria no fortalecimento da sociedade, no jogo do poder político, sendo reconhecida como mais um ator político a decidir sobre os assuntos de interesse público. Sem a mobilização da sociedade e a formação de uma consciência para a cidadania na garantia de direitos, o poder de decisão fica restrito àqueles atores com maior poder de influência junto ao Estado.

A participação cidadã na gestão social garante o protagonismo da sociedade no processo deliberativo e contribui de forma a equilibrar o jogo de poder nas relações bilaterais entre Estado e mercado, atores influentes e inclinados a decidir a partir dos seus próprios interesses. Além disso, a participação é percebida como instrumento para o desenvolvimento pelo qual a sociedade pode influenciar o sistema político, assim como preconiza o pensamento habermasiano, no atendimento às diversas problemáticas presentes no mundo da vida com o intuito de promover a transformação social.

3.2. Participação

Democracia é um estado de espírito e um modelo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação
(Bordenave, 1983, p. 8).

Etimologicamente, participação tem origem na palavra “parte”. Significa “fazer parte”, “tomar parte” ou “ter parte” (BORDENAVE, 1983; TEIXEIRA, 2002) e pode ser qualificada de distintas formas com maior ou menor grau de engajamento, de significado atribuído ao ato de participar, além de poder assumir variados sintomas de comprometimento e conscientização.

Todo e qualquer significado atribuído à participação é impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de diversas maneiras, podendo legitimar uma forma de dominação mediante estratégias de manipulação, como também refutar tal sentido e qualquer papel de institucionalidade política (TEIXEIRA, 2002).

Nesse sentido, a participação pode favorecer tanto os setores progressistas da sociedade e do poder público, quanto aqueles com ideologias tradicionalmente não muito

favoráveis à participação social. Pode-se utilizar do sentido participativo tanto como objetivos de liberdade e igualdade social, como também com interesses na manutenção do poder e do controle exercido pela elite política sobre a sociedade. A questão central neste aspecto consiste na conscientização crítica e na capacidade de autonomia da população em exercer o direito da cidadania e perceber a participação como forma de aquisição de poder (BORDENAVE, 1983).

O importante, ao conceituar a participação, é considerá-la elemento político, ou seja, como forma de poder, seja quando se pretende enfrentar o Estado na busca de autoafirmação coletiva, seja na tentativa de construção de uma identidade como ator político (TEIXEIRA, 2002).

Pode-se dizer que a participação não surge somente com a democracia, ao contrário, acompanha as formas históricas de vida social que o homem desempenha desde suas origens (BORDENAVE, 1983).

A primeira forma de participação diz respeito ao começo da humanidade e pode ser classificada como “participação de fato”, relacionada às ações de subsistência, como caça, pesca, agricultura, culto religioso etc. (BORDENAVE, 1983).

A segunda pode ser classificada como “participação espontânea” e diz respeito à questão natural da vida em comunidade como formação de grupos, sem necessariamente possuir uma organização estável, com propósitos bem definidos, importando somente a satisfação das necessidades humanas, como pertencer, expressar, obter reconhecimento, dar e receber afeto (BORDENAVE, 1983).

“Participação imposta” e “participação voluntária” também constituem outras duas formas de classificação, compreendidas, respectivamente, pelo caráter “obrigatório”, no exercício de determinadas atividades indispensáveis (voto obrigatório e alistamento ao exército) e pela constituição por vontade própria, livre, sem coação ou imposição em participar, como, por exemplo, fazer parte de associações, partidos políticos, sindicatos etc. (BORDENAVE, 1983).

E, por último, no caso da administração pública, a “participação concedida”, ou melhor, a “participação conquistada”, como no caso brasileiro, em inserir a sociedade civil no processo de tomada de decisão política, acompanhamento e fiscalização das ações de interesse público, desconstruindo privilégios que anteriormente competiam somente ao Estado. Como exemplo, têm-se os conselhos gestores e o OP.

Além da classificação atribuída à participação, também é comum estabelecer níveis ou graus de participação, assim como pode ser visualizado na figura 1:

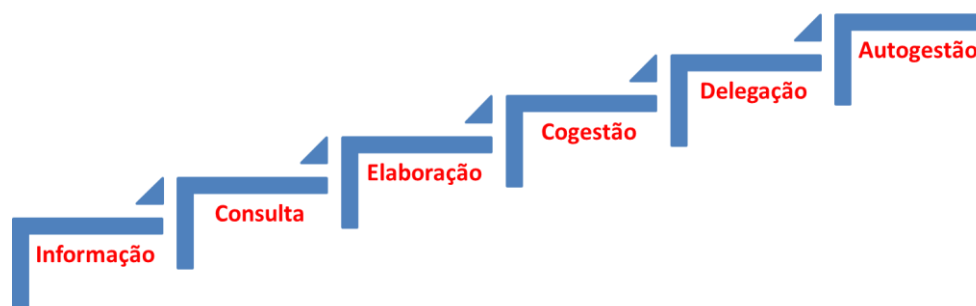


Figura 1 – Níveis de Participação

Fonte: Adaptado de Bordenave, 1983, p. 31.

O menor grau de participação é o de (1) **informação**, que consiste somente na ciência de decisões e ações já estabelecidas, podendo ocorrer reação de discordância por parte dos participantes quanto às informações recebidas, levando a base ao conflito e mobilizações. Quanto à (2) **consulta**, pode ser de tipo *facultativo* (dependente da vontade dos dirigentes) ou *obrigatório* (estabelecida em certas ocasiões), cabendo aos participantes a emissão de pareceres e opiniões sem influenciar diretamente nas decisões finais. Em um nível um pouco mais avançado, tem-se a (3) **elaboração**, em que os participantes constroem propostas e sugerem medidas que os dirigentes podem aceitar ou rejeitar, não necessariamente mediante justificativa das suas decisões. Num grau acima da elaboração, a (4) **cogestão** promove o compartilhamento das decisões dos participantes com o núcleo dirigente e/ou coordenativo. No caso dos conselhos gestores, por exemplo, estes são reconhecidos como instâncias de cogestão entre Estado e sociedade no processo de tomada de decisões. O penúltimo nível é ocupado pela (5) **delegação**, no qual há certa autonomia designada a alguns participantes em propor e decidir. Nos colegiados territoriais, por exemplo, os conselheiros são escolhidos pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural e sustentável e exercem o papel de representantes dos seus respectivos conselhos, nesta instância de participação de abrangência territorial. Como delegados, os conselheiros escolhidos têm autonomia para atuar, não sendo exigida a consulta com a base representativa para o exercício do poder de decisão. E, por fim, o nível mais alto de participação é a (6) **autogestão**, na qual os participantes definem por consenso as prioridades, elaboram propostas e tomam decisões, sem necessitarem de um núcleo dirigente, de qualquer influência ou autoridade externa (BORDENAVE, 1983).

A adoção de níveis para a conceituação da participação não deve ser utilizada como única forma de compreensão do processo participativo, tampouco como método de análise na tentativa de enquadrá-lo em cada nível correspondente. Entende-se que os níveis podem auxiliar o entendimento sobre a intensidade da participação e sua influência como forma de poder da sociedade em assumir o papel de sujeito político.

No caso da democracia participativa, por exemplo, é possibilitada à sociedade uma participação em níveis cada vez mais elevados, ao permitir que haja não somente acesso às informações ou consulta popular sobre determinados assuntos de interesse público, mas também influência nas decisões e compartilhamento do poder político. O que, em linhas gerais, "(...) acaba com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo" (BORDENAVE, 1983, p. 34).

3.2.1. Dimensões da participação

Importante perceber que, ao conceituar a participação, diversas dimensões, ou seja, funções, podem ser assumidas pelo participante. Dentre tais dimensões, destacam-se: (1) **expressão política e social**; (2) **decisão política**; (3) **pedagógica** e (4) **exercício do controle social**. Estabelecer dimensões para a participação não quer dizer que se devam valorizar polarizações, como, por exemplo, “participação como expressão” ou “participação como decisão”, mas sim considerar um conjunto de significados como forma de fortalecer e aprofundar a democracia.

A participação como forma de expressão detém caráter mais simbólico, valorativo e caracteriza-se por marcar presença no cenário político, mesmo que não cause nenhum impacto ou influencie decisões (TEIXEIRA, 2002). É o caso, por exemplo, das mobilizações sociais, da ocupação dos espaços públicos por movimentos sociais como forma de expressão política, cultural, social, mas, sobretudo, de reconhecimento pelos demais das suas necessidades e ideologias que formam a sua identidade enquanto grupo.

Já a participação com decisão política diz respeito a uma forma organizada, não episódica, em que os atores que compõem a sociedade civil intervêm politicamente no

processo decisório. A participação assume o papel de ser instrumento de poder da sociedade pelo Estado, tendo os cidadãos a possibilidade de definir critérios para orientar a ação pública (TEIXEIRA, 2002).

Em relação a essa segunda dimensão, tem-se as seguintes questões perseguidas pela teoria política: **quem** toma as decisões? **Como** isso acontece? A primeira pergunta pode ser respondida definindo-se os sujeitos a exercerem o poder de tomada de decisão. Para a perspectiva liberal e elitista da democracia, somente uma elite tecnicamente selecionada e preparada poderia se incumbir de tal função. No caso da perspectiva republicana que orienta a democracia participativa, tem-se a influência dos cidadãos não somente pelo voto na escolha de dirigentes políticos, mas principalmente de forma semidireta exercida por mecanismos institucionais de participação que permitem à sociedade civil deliberar sobre assuntos públicos. A segunda questão refere-se ao processo político decisório e vai além dos critérios que coordenam a escolha de dirigentes políticos, mas também incorpora elementos com respectivos controles que garantem aos cidadãos a possibilidade de revisão das ações políticas (TEIXEIRA, 2002).

Porém, a participação como decisão política se desdobra em diversas outras questões a serem consideradas e que serão aprofundadas na próxima seção. Isso porque envolve (1) conteúdo e também alcance da decisão política no âmbito estatal, que serão atribuídos aos mecanismos institucionais de participação; (2) garantia da participação na deliberação por atores sociais excluídos que não dispõem de condições mínimas de sobrevivência material, quanto mais informações e condições políticas para “tomar parte” de um processo demorado e complexo que não necessariamente possibilitará o atendimento imediato de suas necessidades; (3) e outros elementos, como corporativismo; apatia política; atitudes fundamentalistas etc. (TEIXEIRA, 2002).

O objetivo aqui não é explorar, por enquanto, os entraves da participação como forma de tomada de decisão política em espaços públicos deliberativos, mas sim perceber a participação como estado de poder e também como aquisição e extensão da cidadania. Essa compreensão da participação promove a inserção do cidadão no processo político e, com isso, possibilita que novos direitos sejam conquistados, além de fortalecer a expressão de reivindicações, necessidades, identidades de diversos atores sociais, sobretudo aqueles excluídos, contribuindo, dessa maneira, para a integração social (TEIXEIRA, 2002).

A terceira dimensão a ser mencionada diz respeito à função pedagógica da participação. Pode ser compreendida pelo significado de “fazer parte”; “tomar parte”; “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de construção de ações coletivas. Ao se referir como “parte”, a participação implica em pensar no coletivo, na sociedade, no Estado, onde, não sendo algo homogêneo, se fazem sentir distintos interesses, valores e formas de poder (TEIXEIRA, 2002).

É inserida nessa dimensão que se encontra a problemática de como responder aos interesses coletivos face os particularismos e identidades de diversos atores políticos que constituem a sociedade. Em espaços públicos de participação, se faz necessário o estabelecimento de negociações e acordos baseados em argumentos, até se alcançar um consenso traduzível em decisões políticas (TEIXEIRA, 2002).

Essa questão, por exemplo, pode ser percebida na insatisfação da democracia representativa e no fortalecimento da democracia participativa porque a participação somente pelo voto em eleições periódicas se tornou insuficiente, desejando os cidadãos “tomarem parte”; “fazerem parte” das decisões políticas, obterem maiores informações de relevância pública com transparência das ações pela administração pública (BORDENAVE, 1983).

Em muitos países, canais de interlocução entre Estado e sociedade foram criados e institucionalizados, à medida que se avançava com o processo de redemocratização. No caso brasileiro, por exemplo, a conquista de direitos com o retorno e a universalização da cidadania

foi motivada pelo engajamento de diversos atores sociais e políticos preocupados com questões gerais da sociedade. São essas lutas pela conquista de direitos que potencializam a participação e lhe conferem um caráter fundamentalmente político e transformador da realidade (TEIXEIRA, 2002).

Além das dimensões simbólica, de decisão política e pedagógica, a participação também assume a função de exercício do controle social. O controle social assume dois elementos basilares: corresponde à noção de *accountability*, que quer dizer a obrigação dos agentes públicos políticos prestarem contas de seus atos e decisões, assim como o direito do cidadão de exigí-los e avaliá-los; a segunda diz respeito à responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme padrões legais e éticos (TEIXEIRA, 2002).

Contudo, sem a organização da sociedade civil, não há controle social. A capacitação e o empoderamento pelos atores sociais dessa prática de forma permanente em espaços públicos de participação tornam-se essenciais para o exercício do controle social, visando não somente variáveis técnicas, mas também a equidade social. Se por um lado, requer um maior engajamento cívico da sociedade, por outro a eficácia do controle social está no Estado, em promover transparência e visibilidade às suas ações, garantindo aos cidadãos mecanismos institucionais e garantias legais para agirem na fiscalização (TEIXEIRA, 2002).

Em síntese, a figura 2 apresenta as quatro dimensões descritas acima sobre o sentido da participação como cidadania e forma de poder:



Figura 2 – Dimensões da Participação
Fonte: Adaptado de Teixeira, 2002.

3.2.2. Participação, cidadania e potencialidades

Tendo em vista o que foi discutido, pode-se considerar que “participar” assume uma dimensão essencialmente política, sustentada na sociedade civil e caracterizada como uma atividade de interação com o Estado na conquista de direitos. Ou seja, a participação aqui entendida possui objetivos amplos e não é reduzida à mera prestação de serviços a comunidades, à organização isolada dos segmentos sociais ou até mesmo ao atendimento de interesses específicos, apesar de tais elementos também fazerem parte do processo participativo (TEIXEIRA, 2002).

A participação referida à cidadania, “participação cidadã”, é considerada um processo complexo e muitas vezes contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que papéis são redefinidos mediante o fortalecimento de uma sociedade atuante e organizada. Esse fortalecimento, por um lado, ocorre quando deveres e responsabilidades políticas são assumidos e, por outro, direitos são criados e exercidos. Soma-se a isso o controle da sociedade, “controle social” face ao Estado e ao mercado, de acordo com parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos de cogestão entre Estado e sociedade, além da influência exercida no processo de tomada de decisão política (TEIXEIRA, 2002).

Ao adjetivar a participação de “cidadã”, é contemplado na sua conceituação (1) o “tomar parte” do processo político-social por segmentos da sociedade que expressam identidades, valores, necessidades, reivindicações, estando situados no campo do “particular”, mas que atuam no espaço de heterogeneidade, diversidade e pluralidade; e (2) a dimensão da cidadania, no sentido “cívico”, com ênfase nas dimensões de universalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A noção “cívica” articula direitos e deveres ao comportamento solidário, principalmente no que diz respeito àqueles atores sociais que, por condicionantes econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício de “direitos a ter direitos” (TEIXEIRA, 2002).

Por isso que a participação nunca deve ser entendida como algo finito, acabado, pois, se assim interpretada, logo começa a regredir, e todo o potencial expresso nas dimensões da participação cidadã – simbólica, decisão política, controle social e pedagógica – é fragilizado. Participação é um constante vir-a-ser, sempre fazendo, nunca interpretada como uma concessão, doação ou algo preexistente:

Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais (...). Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro (DEMO, 1988, p. 18).

Nos países latino-americanos, um elemento importante do processo participativo que fragiliza a participação consiste na tendência histórica à dominação, que cria polarizações hierárquicas com o predomínio de uma forma verticalizada (de cima para baixo) das relações sociais. É frequente encontrar o predomínio de uma elite no comando e uma massa a ser comandada, não existindo, dessa maneira, um espaço onde predominasse naturalmente a participação. Portanto, ao analisar o processo participativo, a vertente histórica deve ser considerada como o ponto de partida do estudo (DEMO, 1988).

Mesmo em contextos históricos favoráveis, a construção participativa pode ser permeada por dificuldades e, por isso, requer permanente compromisso, mobilização, consciência crítica e autocrítica orientados para um agir transformador. “Quem acredita em participação estabelece uma disputa com o poder” (DEMO, 1988, p. 20).

Por isso, fala-se em “participação ativa” e “participação passiva”. A primeira é definida quando há um engajamento do cidadão com relação às questões do bem comum, ou seja, da sociedade como um todo, enquanto a segunda é caracterizada pela inércia, pela passividade do cidadão no que diz respeito ao bem-estar social da vida em comunidade (BORDENAVE, 1983).

Ao ocorrer essa última situação de passividade do cidadão frente às questões de interesse público, tem-se o que Demo (1991) denomina de “pobreza política”, que pode ser explicada por certas situações, como:

- (1) Condição histórica da população como “massa de manobra”, “objeto de manipulação” que sempre sofreu o domínio de uma elite política no poder;
- (2) Repressão da população face ao acesso de direitos fundamentais, como direito à sobrevivência, à educação, à saúde etc.;
- (3) Débil provisão de serviços públicos;
- (4) Não garantia à população de instrumentos fundamentais para a cidadania, como informação, comunicação etc.;
- (5) Reprodução da inconsciência política refletida em corrupção, desmandos políticos, impunidade, analfabetismo, sobretudo o “analfabetismo político”;
- (6) Elaboração e gestão de políticas públicas somente pela tecnocracia, sem participação junto à base, o que promove o caráter assistencialista das políticas e reproduz a desigualdade social;
- (7) Fragilidade na consecução dos direitos fundamentais a serem garantidos pelo Estado democrático.

Frente a esse cenário, a participação guarda relação com um direito de cidadania a ser garantido por regimes políticos democráticos, no qual é permitido à população não somente se expressar e se manifestar em locais públicos, como também exercer influência no processo político decisório por meio da institucionalização na gestão pública de mecanismos de participação abertos a população.

No caso das democracias contemporâneas, por exemplo, a sociedade constitui um ator social que influencia e interfere nas decisões a serem tomadas, devendo o poder público reconhecer a importância da participação no processo decisório. Em resumo: “organizar-se para conquistar seu próprio espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação” (DEMO, 1988, p. 26).

Com esse potencial, a participação também se torna meio para combater a desigualdade. Esta última só pode ser fruto árduo do agir transformador norteado pela situação de classe dos participantes. “(...) a redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo árduo de participação, que é conquista, em seu legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses adversos” (DEMO, 1988, p. 23).

A participação assim compreendida permite o alcance da emancipação social ao estabelecer a centralidade do sujeito social no espaço histórico e, com isso, reduzir as desigualdades sociais. Para ser atingida, alguns elementos prévios, mas que são constituintes da participação, tornam-se necessários, como: (1) deve-se perceber a participação como **processo**, denotando que se trata de um fenômeno historicamente dinâmico; (2) não constitui obra de terceiros, mas dos reais interessados e, por isso é necessário um esforço de **conquista e construção** do processo participativo; (3) aliado a esse esforço, está a constituição de **organização**, com um dos instrumentos para atuação do cidadão no âmbito coletivo e não individual; e, como ápice dessa sequência, tem-se a **emancipação social**, que promove a transformação social ao ser assumida enquanto projeto político pelos próprios desiguais (DEMO, 1991).

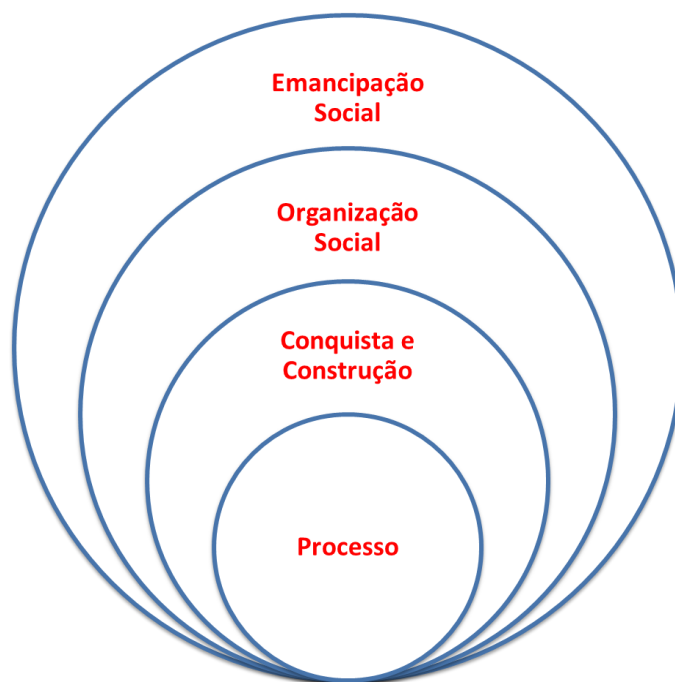


Figura 3 – Elementos da Participação
Fonte: Adaptado de Demo, 1991.

Para a concretização dos elementos que configuram o processo participativo, é necessário (1) organização social; (2) acesso mínimo universalizado à educação; (3) relevância à questão cultural, como formação histórica da identidade e (4) conquista de direitos, seja de caráter amplo ou específico, em prol de minorias (DEMO, 1988).

Em relação à **organização social**, a própria ideia de sociedade está diretamente relacionada a esse elemento, podendo ser compreendida como um nível específico de organização face à sua capacidade histórica em assumir formas conscientes (modos de ser identificada, como valores, usos, normas etc.) e políticos.

Contudo, a formação da organização social ocorre em estruturas de dominação, nas quais interesses, conflitos e relações de poder que caracterizam as relações sociais entre grupos dominantes e dominados se fazem presentes.

No fundo, qualquer organização social tem feição política, porque significa a ocupação de espaço e a conseqüente convivência com espaços concorrentes. Referimo-nos ao nível mais específico de tomada consciente de posição, sob o prisma de ideologias e práticas específicas. Dentro deste quadro aconteceria o fenômeno essencial de um grupo de interesse assumir a gestão de seus próprios interesses, partindo da necessidade de se organizar para tanto e da existência sempre de interesses conflitivos (DEMO, 1988, p. 28).

As relações de poder funcionam como unidade de contrários. O confronto não necessariamente acontece entre Estado e sociedade, mas principalmente entre segmentos iguais e desiguais social e economicamente. A importância da organização social reside justamente nesse aspecto, como forma de expressar necessidades frente ao Estado em contraponto aos interesses dominantes. “(...) À sombra da desorganização da sociedade civil, Estado e grupo dominante “pintam e bordam”, porque não aparece força contrária capaz de coibir aproveitamentos próprios” (DEMO, 1988, p. 32).

Contudo, para que a organização social conquise fortalecimento e efetividade, torna-se importante obter qualidade política através dos seguintes critérios: (1) representatividade dos seus membros; (2) legitimidade do processo participativo; (3) participação da base refletida em mobilização; coesão organizativa; compromisso ideológico e identidade própria na construção de um projeto político comum; (4) auto-sustentação que passa por compromisso participativo e engajamento político, bem como sobrevivência material expressa na dimensão socioeconômica (DEMO, 1988).

Apesar da qualificação política, o desafio maior guarda relação com a motivação da organização social, tanto em aglutinar necessidades, quanto em canalizá-los para um espaço participativo. Isso contribuiu para a sociedade não se tornar objeto de manipulação, mas ser sujeito do seu próprio destino. A constituição democrática por meio da prática participativa fortalece a garantia do mínimo de direitos para aqueles que ocupam a classe mais desfavorecida (DEMO, 1988).

Por isso, que o acesso mínimo universalizado à **educação** é considerado condição necessária, mas não suficiente, para a participação. Por meio da educação, as classes mais desfavorecidas detém um potencial a mais no processo político pelo fortalecimento dos seguintes aspectos:

- (1) Formação, ao contrário de adestramento, pois parte-se da potencialidade do educando durante o processo de aprendizagem;
- (2) Participação entendida como conteúdo central de qualquer política pública na construção de uma sociedade organizada socialmente e engajada politicamente;
- (3) Sujeito social, não objeto, paciente, cliente das relações de poder político;
- (4) Direitos e deveres, sobretudo aqueles fundamentais, como direitos às necessidades básicas e os deveres do cidadão;
- (5) Democracia, como forma de organização socioeconômica e política na construção da participação como conquista;
- (6) Liberdade, igualdade, comunidade que contribuem para a formação de ideologias comprometidas com a redução da desigualdade social, a qualidade de vida e o bem-estar definido culturalmente;
- (7) Acesso à informação e ao saber como instrumentos de participação política e de crescimento da própria sociedade (DEMO, 1988).

A participação que não possui na educação o seu elemento torna-se deseducação porque passa a corroborar com estruturas impositivas e imperialistas, transformando o educador manipulador em figura central em vez do educando. “(...) Educação não é coisa do Estado, mas delegação da sociedade para o Estado” (DEMO, 1988, p. 54).

Entende-se aqui a educação não pelo método tradicional, de pura e simples transmissão de conhecimento, mas na chamada práxis (BORDENAVE, 1983), ou seja, através de uma pedagogia norteada para a criticidade, na qual o educando aprende a partir da sua própria realidade, reflete sobre ela e toma consciência das contradições socioeconômicas para, assim, agir de forma a transformar o meio em que vive (FREIRE, 2007).

Além da organização social e da educação, outro elemento a ser considerado é a **cultura** e sua influência na construção da **identidade**. Ao adotar a cultura como instrumento da participação, se está promovendo o destaque ao aspecto simbólico, predominantemente humano e social, como desenvolvimento social em si mesmo e das dimensões que seus membros valorizam. Ao adotar como referência a sociedade, o elemento cultural está na própria identificação de um grupo social com relação à história, aos modos de ser e fazer, de relação com o meio.

É comum interpretar a cultura não pela identidade do grupo como está se propondo, mas pelas perspectivas elitistas e populistas do fenômeno cultural que introduzem um

conteúdo dominante que descaracteriza, desfigura e deturpa os valores da comunidade local. “(...) A cultura comunitária é a parteira da participação. Não há projeto comum de vida, assumido em coesão comunitária, sem identidade do grupo. Essa identidade se forja na cultura de cada um” (DEMO, 1988, p. 57).

Dentre os elementos que compõem o processo participativo, a identidade constitui a motivação mais imediata à participação. A sociedade somente participará e reconhecerá como seu um projeto de desenvolvimento quando este for capaz de revestir-se dos traços culturais dos grupos que a compõem. “(...) É preciso encontrar o eco reconhecido de algo que é seu, de algo que se encaixa na história vivida, de algo que aparece nas determinações do dia-a-dia” (DEMO; 1988, p. 58).

A cultura, dessa maneira, constitui tanto a própria motivação para a mobilização social, quanto o quadro concreto da criatividade histórica. O elemento cultural deve ser parte do projeto de desenvolvimento a ser construído de forma participativa e torna-se constituinte de um processo de construção socioeconômica e política da própria comunidade. “(...) É sempre preferível o desenvolvimento que nós mesmos criamos ao desenvolvimento imposto de fora e que já por isso não seria desenvolvimento. A cultura é dimensão essencial para incutir qualidade na quantidade de vida” (DEMO, 1988, p. 59).

O primeiro passo no sentido da mobilização da participação ocorre através de um traço de identificação cultural pela qual o indivíduo se sente tocado e atraído e, ao mesmo tempo, percebe que o outro o entende, o respeita e “fala a mesma língua”. É por meio do reconhecimento de uns com outros, dos valores culturais e simbólicos, que ocorre a efetividade do diálogo e a formação da coesão social tão necessária à participação.

Participação é sempre um ato de fé na potencialidade do outro. É acreditar que a comunidade não é destituída, mas oprimida. (...) A potencialidade que uma comunidade tem é precisamente o que construiu na história pelas próprias mãos, dentro de condições objetivas dadas (DEMO, 1988, p. 60).

E por fim, o último aspecto considerado como fundamental para a participação é a **conquista de direitos**. Ao reconhecer a sociedade como sujeito político, a garantia de direitos é algo incondicional e só se torna efetivada se conquistada. Não se realiza por concessão, doação ou tutela, mas pela tomada de consciência, descoberta da discriminação como a injustiça, proposta de enfrentamento prático da questão e necessidade de organização política (DEMO, 1988).

Pode-se dizer que o processo de conquista de direitos mostra duas faces: aquela relacionada à dimensão socioeconômica, no sentido de consolidação e autossustentação da conquista e; a outra relacionada à política, responsável por promover a organização e a mobilização social (DEMO, 1988).

Como esforço de sistematização podem-se tecer algumas dimensões dos direitos: (1) direitos de sobrevivência material como aqueles relacionados ao trabalho e produção (habitação, alimentação, saneamento, locomoção etc.); (2) direitos de organização política democrática através dos quais se viabilizam as formas de coesão social, como direito de sindicalização; associação; reunião; partidário etc. (3) direitos de ordem cultural, como questões identitárias basilares da sociedade: direito à diferença cultural, à preservação de patrimônios culturais, à religião, formas de expressão etc. (4) direitos difusos, visto que há expressões dispersas, como direito ecológico, a defesa da cidadania em geral e, por fim, (5) direitos de minorias, ligados à noção de Estado de direito: direitos da mulher, do negro, do índio, do idoso etc. (DEMO, 1988).

Além desse conjunto de direitos mencionados acima, há também outros tipos de direitos, considerados mais específicos, como de comunidades regionais, locais e, até mesmo,

individuais. Um elemento importante que deve ser considerado na conquista de direitos é a visão do Estado como instrumento da sociedade civil na provisão de direitos sociais básicos, de caráter universal e redistributivos, ou seja, com fins de justiça social (DEMO, 1988).

(...) conquistar direitos é fundamental, desde o processo de tomada de consciência, até a organização efetiva em sua defesa. Em grande parte ainda somos uma senzala, nas mãos dos donos do poder e do dinheiro. Nesse contexto, não há propriamente direitos, mas favores, tutelas, complacências. É fundamental construir a rota de formação dos sujeitos de desenvolvimento, contra a situação de objeto que marca a condição do escravo, do esmoler do explorado (DEMO, 1988, p. 66).

A conquista de direitos como aspecto da participação só é possibilitada pela noção de cidadania, pois permite que a sociedade detenha qualidade social sob a forma não só de direitos, mas também de deveres que devem ser amplamente reconhecidos. Ao fomentar a participação, a cidadania é fortalecida e pressupõe um Estado de direito que adota como premissas a igualdade de todos os indivíduos perante a lei e o reconhecimento dos cidadãos como detentores de direitos e deveres.

O conceito de cidadania encontra-se diretamente associado à democracia e às possibilidades de transformação do Estado e da sociedade como forma de aperfeiçoamento dos direitos políticos e sociais a serem conquistados por mecanismos de participação direta e semidireta (BENEVIDES, 1994).

As palavras cidadania e cidadão referem-se, necessariamente, à participação em espaços públicos para tomada de decisões coletivas. A concepção de cidadania como participação ressurgiu com muita força durante a Revolução Francesa, que, sob a influência do pensamento de Rousseau junto aos revolucionários, colocou em evidência a ideia de soberania popular como participação direta do povo (BENEVIDES, 1994).

Como já colocado, a participação, aliada à dimensão da cidadania, provoca o entendimento de que a representação pela democracia representativa, mesmo que indispensável, se torna insuficiente, sendo necessário o aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão através de canais institucionais, no sentido de fortalecer o exercício do poder participativo de forma mais abrangente, como espaços públicos abertos e plurais, para a conquista de direitos sociais (BENEVIDES, 1994).

Todos os aspectos da participação descritos convergem para o reconhecimento dos indivíduos enquanto cidadãos organizados e mobilizados socialmente. Do ponto de vista da democracia, a cidadania torna-se um assunto vital na tomada de consciência crítica da injustiça social e também como garantia dos direitos como forma de redução das desigualdades. “Não há democracia sem seu ator principal, que é o cidadão” (DEMO, 1988, p. 71).

Participação é exercer a democracia, criar hábitos e práticas republicanos. Contudo, o respeito e o efetivo funcionamento das “regras do jogo” da democracia não são fáceis e exigem persistência no agir solidário. Onde todos querem opinar, discutir e decidir, a tendência é o conflito em detrimento do consenso, principalmente em espaços onde o debate e o diálogo direcionados para a resolução de problemas coletivos não é comum. A frustração em relação ao processo participativo é recorrente e pode ocasionar em discussões repetitivas, cansativas e pouco produtivas, de forma a predominar o desânimo e a desmotivação.

Além da cidadania e do exercício democrático, a participação também guarda o potencial de exercício do controle social. Como discutido, esse é entendido como controle do poder da sociedade civil sobre as ações do Estado. A utilização da expressão foi inaugurada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar predominante nos países latino-americanos. Durante o

período da ditadura militar, existiu um forte controle do Estado sobre a sociedade, forma em que a classe dominante também encontrou espaço para exercer sua hegemonia. No processo de redemocratização, a expressão controle social passa a ser compreendida como controle da sociedade sobre o Estado, exercendo um papel fiscalizatório sobre as ações e recursos públicos (BRAVO; CORREIA, 2012).

Uma dimensão intrínseca à noção de controle social corresponde à participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Consiste num importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania, podendo ser exercido de forma organizada socialmente ou também em espaços institucionais de participação, como conselhos, conferências, fóruns, colegiados (BRASIL, 2012).

Além do cidadão cumprir o seu papel de exercer o controle social em prol da *res publica*, compete também à gestão pública promover: (1) transparência das ações governamentais; (2) publicização das informações; (3) gestão pública compartilhada entre Estado e sociedade na definição de políticas e resolução de problemas; (4) construção de canais de comunicação entre população e governantes; (5) funcionamento efetivo dos espaços institucionais de participação com funções de fiscalização, acompanhamento, deliberação das políticas públicas; (6) modernização dos processos administrativos pela burocracia; (7) simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, a fim de ampliar o entendimento das regras de gastos públicos e promover a transparência orçamentária junto à população (BRASIL, 2012).



Figura 4 – Potencialidades da Participação
Fonte: Adaptado de Demo, 1988.

Todas as potencialidades acima citadas para a construção participativa só adquirem sentido quando construídas em uma cultura política democrática, entendendo cultura como a reunião dos traços mais característicos dos modos de ser e de produzir. No caso de uma

cultura democrática, corresponde a um modo de vida cidadão, um valor comum republicano construído socialmente e institucionalizado no âmbito estatal (DEMO, 1988).

A cultura democrática significa a naturalidade da construção e consolidação dos processos participativos, marcados pela abertura e controle do poder, pelo exercício constante das regras democráticas e da consolidação de um Estado comprometido com a sociedade e com a garantia de direitos sociais (DEMO, 1988).

Contudo, tais instrumentos e valores constituintes do processo participativo referem-se a uma configuração ideal que para adquirirem concretude na realidade geralmente são melhores alcançados em grupos pequenos, ou seja, em um espaço preferencialmente limitado, em detrimento de uma cidade, município, região, mesmo que tais delimitações físico-geográficas sejam pequenas (DEMO, 1988).

Isso porque a construção participativa exigirá um conhecimento mútuo e uma relativa homogeneidade entre aqueles diretamente envolvidos. Tais características são fundamentais, pois constroem uma identidade peculiar que se torna reconhecida e compartilhada entre seus membros, com referências e informações específicas que servem de força motriz para a organização social (DEMO, 1988).

Neste sentido, o conceito de participação pressupõe uma relação entre atores em espaços públicos, onde estão presentes interesses, conflitos e valores, além da construção de identidades e, principalmente, a afirmação de atores sociais como sujeitos políticos de direitos (TEIXEIRA, 2002).

A gestão social, dessa maneira, é considerada como a forma de condução e orientação das relações estabelecidas entre os atores sociais em espaços públicos ao preconizar a dialogicidade, a intersubjetividade e o interesse público. A problematização a ser feita na gestão social em esferas públicas está no questionamento de quem participa, visto considerar a identidade como elemento que estabelece o entendimento mútuo (intersubjetividade) entre os participantes e, com isso, quais condições participativas devem existir para que o desenvolvimento seja alcançado.

Por isso, é importante, ao analisar processos participativos, não “romantizá-los”. Sendo a participação entendida como forma e/ou estado de poder, diversos grupos que compõem a sociedade atuam em espaços públicos com suas respectivas identidades, necessidades, reivindicações, que podem ou não gerar decisões consensuais no processo decisório. É comum, durante o processo de discussão, ocorrerem conflitos refletidos em discordâncias de posições e argumentos que dificultam e até mesmo impedem o estabelecimento de acordos e decisões consensuais.

Pode-se dizer que o maior desafio está em construir um sentido de pertencimento pelo qual homens e mulheres se reconheçam enquanto cidadãos e “tomem parte” de espaços públicos de participação como referência para a conquista de direitos. A ausência e o frágil funcionamento desses espaços públicos traduz a dificuldade de se equacionarem carências vivenciadas no cotidiano para a linguagem pública dos direitos (TELLES, 1994).

Os espaços públicos consistem tanto em canais institucionais de expressão das demandas e aspirações dos diversos segmentos sociais que compõem a sociedade civil, quanto em esferas de formação da opinião pública no seu senso de justiça e equidade social. Sedimentados nesta base social associativa, consistem em espaços de diálogo, representação e negociação, deslocando para o cenário público participativo as decisões políticas, retirando do Estado o monopólio de definir prioridades pertinentes à vida em sociedade (TELLES, 1994).

Portanto, esferas públicas constroem uma noção plural e descentralizada de interesse público, rompendo com um modelo autoritário e excludente de Estado. É nesses termos que uma “gramática da argumentação cívica” é constituída, na qual a noção de bem público pode ser construída tendo como parâmetro não as posições particulares e diferenciadas de cada segmento, mas o reconhecimento recíproco de direitos comuns que detenham caráter

universal e redistributivo. Pode-se dizer que um novo modelo de governabilidade política é definido com os espaços públicos de participação (TELLES, 1994).

3.3. Espaços Públicos Participativos

Esferas públicas, espaços públicos ou instâncias participativas são considerados “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Por isso, são reconhecidos como constructos institucionais inovadores, ou melhor, renovadores do ponto de vista da relação Estado-sociedade pelo seu caráter plural, participativo e deliberativo (TATAGIBA, 2004). Representam, portanto, desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação paritária de atores da sociedade civil e do Estado (AVRITZER, 2008).

Tais instâncias são constituintes do modelo de gestão das políticas públicas, sendo suas deliberações fruto do processo de discussão com os representantes do Estado, que devem ter como eixos norteadores a representatividade de seus membros, a visibilidade de suas proposições, a transparência das relações e a articulação com a sociedade para garantir o processo democrático e a qualidade das ações (ASSIS; VILA, 2003).

Isso promove uma nova governança democrática, com a inclusão de diversos atores sociais no processo de tomada de decisão, antes restrito aos dirigentes políticos. Além disso, com a institucionalização desses canais de participação, é possibilitado não somente o compartilhamento de ideias e de posições entre os segmentos que compõem a sociedade civil, como também o envolvimento direto do cidadão junto ao Estado na construção de um novo modelo de gestão pública (FUNG; WRIGHT, 2003; GAVENTA, 2001).

A institucionalização de espaços participativos na gestão pública está relacionada à consolidação da democracia representativa em países latino-americanos no final da década de 1980, o que ocasionou na inauguração da democracia participativa por meio da previsão de mecanismos de participação direta nas respectivas legislações constitucionais.

Entretanto, é importante ressaltar que nos países latino-americanos há distinções quanto ao processo de consolidação democrática e à institucionalização de mecanismos de participação. É o que será abordado no próximo capítulo, quando será estabelecida uma comparação entre Brasil e Argentina no que concerne à constituição de espaços públicos participativos entre Estado e sociedade. No caso argentino, por exemplo, a democracia instaurada na década de 1980 e fortalecida nos anos 1990 não pressupôs um novo modelo de relação entre Estado e sociedade que contribuísse, por um lado, para a atuação do Estado enquanto agente de desenvolvimento e democratização e, por outro, na efetiva criação de canais institucionais de participação nos níveis locais que promovessem a descentralização da gestão do Estado (GABARRA; ZAGNI; HAIEK, 2004).

Os espaços públicos participativos fazem parte do aprofundamento da democracia e da descentralização do poder político, à medida que:

- (1) tornam os mecanismos de decisão política permeáveis à influência dos setores da sociedade civil que geralmente têm se mantidos à margem dos processos decisórios;
- (2) favorecem a ampliação da política, seja por questionar a unilateralidade do Estado na tomada de decisões, seja por questionar a prevalência dos interesses de grupos privilegiados;
- (3) permitem que as decisões políticas sejam fruto de uma deliberação pública ampliada, na qual um número maior de demandas e propostas pode se fazer ouvir e representar;
- (4) atuam na revisão de prioridades e na agenda política, ao questionarem a exclusão social, tendo em vista o seu potencial em transformar carências e necessidades da sociedade em termos de políticas públicas;

(5) contribuem para o aprendizado e a consolidação de uma cultura de direitos, pois possibilitam a convivência e a interlocução entre diversos grupos sociais portadores de bandeiras identitárias legítimas;

(6) reconhecem o outro como um “sujeito portador de direitos”, pois detém a capacidade de superar assimetrias de poder e construir um espaço democrático que supere os conflitos sociais (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999).

Tais medidas se tornam possíveis porque os espaços públicos de cogestão entre Estado e sociedade possuem (1) composição plural e paritária, (2) são de natureza deliberativa e (3) assumem funções de formulação e controle na execução de políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002).

Em relação à composição plural e paritária, nas esferas públicas se fazem representar tanto organizações da sociedade civil (associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não governamentais, conselhos comunitários etc.), quanto agências do Estado (secretários, órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa etc.). A pluralidade de segmentos participantes, em vez de ser percebida como obstáculo, corresponde à natureza pública e constitutiva da própria sociedade (TATAGIBA, 2002).

O maior desafio, portanto, reside justamente neste aspecto: incluir diferentes atores sociais junto ao Estado no processo deliberativo, sobretudo aqueles em situação de desvantagem, os quais, ali inseridos, podem expressar e sustentar publicamente sua diferença, de modo que haja compartilhamento de necessidades e influência nos resultados da deliberação (TATAGIBA, 2002).

Para isso, o processo dialógico torna-se o elemento primordial na dinâmica deliberativa, ao ser considerado instrumento privilegiado na resolução de conflitos característicos da diversidade de interesses presentes no jogo político. Para que os espaços públicos participativos gerem impactos nas políticas públicas, torna-se necessário o estabelecimento de acordos entre os diversos participantes que necessitam expor e defender publicamente suas posições na forma de argumentos racionais, o que contraria outras maneiras de atuar politicamente, como a troca de favores, o clientelismo, a cooperação etc. Ademais, os argumentos devem ser construídos a partir de princípios éticos elementares de vida pública (TATAGIBA, 2002).

Aliada à natureza deliberativa da institucionalização dos espaços públicos na gestão pública, é garantida à sociedade civil o exercício de competências legais para formular políticas e fiscalizar sua implementação, além de redefinir prioridades contribuindo para a democratização da gestão e da partilha do poder do Estado em direção à sociedade (TATAGIBA, 2002).

Além dessas características que configuram o potencial dos espaços públicos participativos, outro elemento a ser considerado diz respeito ao desenho institucional, ou seja, o aparato normativo que estabelece as regras de funcionamento dessas instâncias. A primeira característica do desenho institucional consiste na resolução de problemas de interesse público. Isso se torna possível devido algumas características, como: (1) o potencial de mobilizar e capacitar os cidadãos; (2) ao participarem, os cidadãos, por vivenciarem os problemas, sabem a melhor forma de resolvê-los; (3) permitem a participação de diferentes grupos que, no processo de discussão, tendem a gerar melhores soluções, em comparação com formas centralizadoras e hierárquicas; (4) encurtam a distância e o tempo entre as decisões na ação pública, pois criam um formato ágil de atividade coletiva que reconhece e responde as estratégias ineficazes; (5) congrega diversos segmentos sociais como componentes que atuam de forma articulada e cooperada, o que permite a construção de múltiplas estratégias a serem construídas para o enfrentamento dos problemas (FUNG; WRIGHT, 2003).

A segunda característica do desenho institucional refere-se ao seu caráter de espaço público, aberto à participação da sociedade. Isso permite que cidadãos comuns tenham contato com representantes do Estado e, por meio de suas entidades representativas, participem do processo decisório, tornando as decisões mais justas e equitativas. Soma-se a isso, a inclusão de grupos menos favorecidos, tradicionalmente excluídos, que através da participação em espaços públicos possuem a chance de interferir na tomada de decisão política (GAVENTA, 2001; FUNG; WRIGHT, 2003).

Ao possibilitar a ampliação da participação cidadã na gestão pública, partilhando poder entre Estado e sociedade, os espaços públicos contribuem para que informações baseadas na sabedoria local dos cidadãos tenham permeabilidade junto ao Estado e, dessa maneira, sejam consideradas no enfrentamento dos problemas (GAVENTA, 2001; FUNG; WRIGHT, 2003).

Além disso, os arranjos institucionais também servem como canais de comunicação à população sobre questões que importam profundamente aos cidadãos como, por exemplo, a destinação dos recursos públicos. Uma conexão direta é estabelecida entre o cidadão e o Estado, por meio da participação em instâncias mais inclusivas e democráticas, redefinido, desta forma, o conceito de cidadania e participação (GAVENTA, 2001; FUNG; WRIGHT, 2003).

Uma das principais características dos arranjos institucionais participativos é a constituição de uma estrutura de governança orientada por questões concretas, de interesse público, como, por exemplo, questões de segurança pública, saúde, educação, desenvolvimento rural e orçamento municipal. Tal estrutura deve seguir um modelo que priorize a participação de baixo para cima (*bottom-up participation*), em detrimento de um modelo hierárquico (*top-down*), onde o esforço central é a resolução de problemas de forma pactuada, com a participação direta e substancial nas decisões de segmentos sociais tradicionalmente excluídos (FUNG; WRIGHT, 2003).

Ainda sobre o desenho institucional, os espaços públicos participativos garantem a inserção da sociedade no processo de decisão política, possuindo as condições para que o mesmo se estabeleça pela forma deliberativa. O processo de tomada de decisões em espaços públicos permite que os envolvidos ouçam as posições dos diferentes grupos e façam escolhas após as considerações. Contudo, é importante considerar que esse processo, na maior parte das vezes, é permeado por conflitos entre os diversos participantes, sendo difícil a convergência para um consenso (FUNG; WRIGHT, 2003).

Dentre as características mencionadas acima que justificam o desenho institucional como um dos aspectos centrais do processo decisório participativo, Avritzer (2008) chama a atenção para o fato de que o êxito dos processos participativos não pode estar concentrado apenas no aspecto das disposições normativas, mas sim na forma como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política na implementação das instâncias de participação.

De forma similar, Coelho et. al (2005b) destaca os aspectos que ultrapassam o marco institucional dos espaços decisórios participativos: “as regras do jogo importam, mas há um jogo das regras que permite ver estes espaços a partir de seu enraizamento no rol mais amplo de conflitos e homologias estruturais das quais estes fóruns são uma expressão” (p. 32).

Esse “jogo das regras” é perceptível quando aliamos a discussão da gestão social à prática deliberativa em espaços públicos participativos, sobretudo numa abrangência que ultrapassa o local e incorpora a delimitação territorial, como é o caso da ênfase dada ao estudo em tela. Tal relação gestão social-esfera pública-território requer a construção de uma dinâmica política que promova a articulação e a cooperação entre os participantes, tendo em vista que o objetivo é a promoção do desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2001; BEDUSCHI

FILHO, 2007; COELHO et. al., 2005a; COELHO et. al., 2005b; COELHO; FAVARETO, 2008; FAVARETO, 2006; 2008; 2010a).

Portanto, mesmo que o desenho institucional seja considerado um elemento importante, variáveis como inclusão, negociação e cooperação inerentes à deliberação também constituem elementos centrais da dinâmica interna desses espaços públicos. Com isso, devem ser ressaltados a atuação característica de cada segmento social no processo político decisório e as motivações dos grupos participantes para a construção de ações pactuadas de desenvolvimento (COELHO et. al., 2006).

Assim, se por um lado, os estudos reconhecem a inovação institucional que os espaços decisórios participativos representam para o contexto democrático, por outro, apontam diversos entraves, principalmente a fragilidade da participação e sua submissão às elites dominantes (ABRAMOVAY, 2001).

Além desses, outras dificuldades também podem ser destacadas quanto à efetivação dos espaços públicos como arranjos institucionais inéditos capazes de traduzir processo deliberativo em ações públicas concretas. Tais limitações referem-se tanto a questões de desenho institucional, “regras do jogo” que norteiam o funcionamento desses espaços, como também a elementos que caracterizam o “jogo das regras”, principalmente aqueles relacionados à cultura política democrática; identidade; mobilização e organização social; capacidades técnicas e políticas (TATAGIBA, 2002).

A primeira delas, relacionada ao desenho institucional, diz respeito à valorização do caráter “público”, democrático e participativo dos espaços públicos. No caso de esferas públicas institucionalizadas, o formato obedece a diretrizes básicas, padronizadas, que provêm de sua regulamentação legal, em que a participação da sociedade civil é obrigatória para a existência do espaço. Por isso, logo constituída a instância participativa, os primeiros encontros devem ser dedicados a estruturar e pactuar o regimento com as disposições normativas de operacionalização concreta de funcionamento (DAGNINO, 2002).

No entanto, o que ocorre é o atropelamento nesse processo de constituição dos espaços públicos institucionalizados, o que acaba por conferir ao Estado a centralidade na composição dos membros participantes, a elaboração das regras de funcionamento, a determinação dos assuntos a serem discutidos, dentre outros. A ausência da informação destinada à população em relação à existência do espaço, o desconhecimento sobre suas funções e potencialidades, a falta de consciência política sobre a importância da sociedade “tomar parte” das instâncias participativas acabam por minar *a priori* o potencial democrático e deliberativo dos espaços públicos.

Outro entrave se liga à **composição paritária** e sua influência no processo decisório deliberativo. Ao constituírem-se espaços institucionais de participação, compreendeu-se que a sua composição deveria seguir um número par de membros que atuassem como representantes do poder público e da sociedade civil. A paridade foi considerada uma condição preliminar para uma justa disputa entre posições e interesses divergentes entre os diversos segmentos representantes, garantindo, dessa maneira, a legitimidade e o equilíbrio do processo deliberativo (TATAGIBA, 2002).

Porém, o que se tem percebido é que a paridade não gera efeitos no debate político, apenas serve como expressão numérica na regulamentação dos espaços públicos, pois, na maior parte das vezes, tende para a cultura política traduzida em vantagens para os governos e desequilíbrios no processo decisório. A igualdade numérica não é suficiente para garantir o equilíbrio de forças no processo decisório, o que é explicado pela (1) dificuldade em tornar o espaço público um campo de discussão e deliberação de propostas com a presença de segmentos plurais da sociedade e da presença do Estado; (2) qualificação dos participantes para “fazerem parte” do processo deliberativo; (3) organização social e fortalecimento da relação entre representante-representado (TATAGIBA, 2002).

Outra dificuldade encontrada diz respeito ao **reconhecimento do “outro”**, tendo em vista a multiplicidade de segmentos que participam dos espaços públicos e a diversidade de motivos que os fizeram participar. Interesses distintos, muitas vezes conflitantes e particularistas entre os atores sociais dificultam a construção coletiva de propostas e, conseqüentemente, a formação de consenso em prol do bem-estar social (TATAGIBA, 2002).

Como já mencionado, é importante não “romantizar” a participação, e isso passa por não desconsiderar que o campo da sociedade civil é heterogêneo e altamente fragmentado, havendo disputa por recursos, muitas vezes exíguos; distintos projetos políticos que animam a participação; diferentes percepções e posições no que diz respeito à compreensão sobre participar da elaboração e implementação de políticas públicas, podendo ocorrer intenções particularistas e de favorecimento (TATAGIBA, 2002). Como resume Dagnino (2002, p. 281): “(...) A conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como “polo de virtude” e do Estado como a “encarnação do mal””.

Reconhecer o “outro” passa pelo entendimento de que os segmentos sociais que compõem a sociedade civil são plurais e, conseqüentemente, possuem demandas específicas que, ao “fazerem parte” dos espaços públicos, exigem respeito à diferença e motivação para a construção de projetos comuns. Isso passa também pela atuação do Estado em espaços públicos, que ali representa mais um ator político junto à sociedade e deve saber considerar as opiniões, respeitar a sabedoria popular e estar permeável a novas decisões que podem refazer as estratégias anteriormente consideradas pela administração pública.

A ferramenta para isso é o diálogo entre os participantes, tanto entre aqueles que representam o Estado, como entre os que representam a sociedade. Por mais que o processo deliberativo seja permeado pela explanação de argumentos que defendam posições divergentes, não se pode perder de vista que o intuito da participação em espaços públicos é o debate sobre questões de interesse público operacionalizado pela gestão social em detrimento de uma gestão estratégica.

Todavia, nem sempre o **diálogo** torna-se o instrumento privilegiado para a resolução de conflitos, tampouco as esferas públicas são legitimadas enquanto espaços potenciais para expressar reivindicações, expor diferenças e construir coletivamente propostas e projetos comuns. Ao contrário, o que se percebe é a dificuldade em explicitar interesses e, principalmente, de reconhecer o conflito na qualidade de troca de ideias e o debate de argumentos como procedimentos necessários para a tomada de decisão (TATAGIBA, 2002).

Relacionado a esse aspecto, muitas vezes o Estado assume o controle da dinâmica de funcionamento dos espaços públicos, definindo, de forma unilateral, os temas relevantes de acordo com seus interesses. Dessa forma, o diálogo, o processo de discussão e a deliberação acabam por se tornarem irrelevantes, o que desqualifica as instâncias participativas como campo de decisão política.

Frente a esse cenário, outras estratégias são utilizadas na resolução do binômio pluralidade/deliberação, que passam ao largo da utilização do diálogo como método da dinâmica política, como a cooptação, a manipulação e a troca de favores presentes na relação Estado-sociedade e, por que não, entre os diversos segmentos sociais que compõem a sociedade civil como forma de favorecimento e conciliação de interesses.

Além do reconhecimento do “outro” e do diálogo como ferramentas indispensáveis para a integração social em demandas específicas que podem se tornar comuns, o fortalecimento da participação dos atores sociais em espaços públicos passa pelo seu contato com a base, ou seja, pela efetiva **relação entre representantes e representados**. Quanto mais forte for essa relação, maior será a participação nos espaços públicos como forma de “tomar parte” e de se apropriar das discussões e do processo deliberativo (TATAGIBA, 2002).

Os representantes governamentais que participam dos espaços públicos, em sua maior parte, possuem um vínculo frágil com seus órgãos de origem e tendem a defender suas

próprias opiniões, em detrimento das propostas e posicionamentos resultantes da discussão com suas respectivas agências estatais envolvidas. Com isso, as posições do poder público nem sempre chegam ao conhecimento do público participante dos espaços públicos. Isso ocorre, muitas vezes, pela pouca importância conferida ao Estado nos espaços de cogestão com a sociedade, o que acarreta a inserção de representantes com pouco poder de decisão política (TATAGIBA, 2002).

A questão da representatividade passa também pela atuação de segmentos da sociedade civil em diversos espaços públicos, em diferentes áreas. Até mesmo para aquele representante da sociedade civil bem intencionado, é difícil acompanhar e se “fazer parte” de forma real em múltiplas instâncias de participação. Acontece que tais instâncias se tornaram obrigatórias por legislação nacional, o que demanda representatividade de segmentos da sociedade civil na validação do seu funcionamento. Acontece que nem sempre há essa motivação ou engajamento de tantos atores sociais para a participação em espaços públicos, ocasionando, dessa maneira, a formação de uma “elite participativa” que sempre se perpetua como representante da sociedade civil nesses espaços (TATAGIBA, 2002).

A ausência de uma via de mão dupla entre representantes e representados, ou seja, essa fragilidade de enraizamento com as respectivas entidades, acaba por ocasionar a emissão de posições particulares sobre determinados temas e, especialmente, a adesão de propostas defendidas por aqueles segmentos mais articulados e representativos que detêm maior poder de influência e argumentação (TATAGIBA, 2002).

Aliado ao aspecto da representatividade nos conselhos, tem-se a **qualificação técnica e política** da sociedade civil para uma efetiva deliberação. A participação em instâncias decisórias de cogestão com o Estado necessita de certas capacidades que nem sempre os atores sociais possuem e que são consideradas fundamentais para “tomar parte” do processo deliberativo (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002).

A exigência de um saber técnico especializado, principalmente pelos segmentos mais subalternos, diz respeito à capacidade de negociação no processo deliberativo sem a perda da autonomia, para uma melhor construção do interesse público possibilitada pela efetiva participação na formulação, discussão, deliberação ou execução das políticas públicas (DAGNINO, 2002).

Tal conhecimento passa por questões mais específicas, desde o entendimento de uma planilha de custos orçamentários até a compressão macroestrutural do funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos. No entanto, a disposição por tal qualificação exige da sociedade civil um considerável investimento de tempo e energia que, muitas vezes, num quadro de disponibilidade limitada, acaba dando prioridade a compromissos já estabelecidos. Esse dilema é central quando se analisa a participação pela luta institucional, como é o caso deste estudo, que associa a prática da gestão social aos espaços públicos de cogestão com o Estado, ou pela mobilização social, como atuação dos cidadãos pela organização social, mas fora da alçada institucional, como os movimentos sociais, fóruns de participação etc. (DAGNINO, 2002).

De forma geral, pode-se concluir que a efetiva inserção da sociedade nos espaços públicos está diretamente relacionada a um conjunto de condições para a participação que seja capaz de promover uma **igualdade de oportunidades**, evitando, dessa maneira, que existam excluídos durante o processo deliberativo. Por isso, para que haja as mesmas condições participativas entre os diversos membros participantes, é necessário atentar para alguns aspectos, como: acesso a informação; capacitação técnica e política para a real inserção no processo discursivo; condições de deslocamento e permanência ao local; renúncia de outros compromissos e prioridades; organização social expressa no pertencimento do cidadão a alguma entidade associativa, dentre outros.

Nota-se que é mais custoso para a sociedade civil participar do processo deliberativo (visto necessitar possuir mais capacidades), quando comparado com os representantes do poder público, já que a participação desses últimos está atrelada a sua própria função enquanto funcionário técnico e/ou gestor do Estado. A desigualdade de oportunidades pode ocorrer também entre os diversos segmentos sociais pertencentes à sociedade tendo em vista que determinados grupos podem se fazer mais organizados, mais representativos e, conseqüentemente, mais empoderados no espaço público que outros.

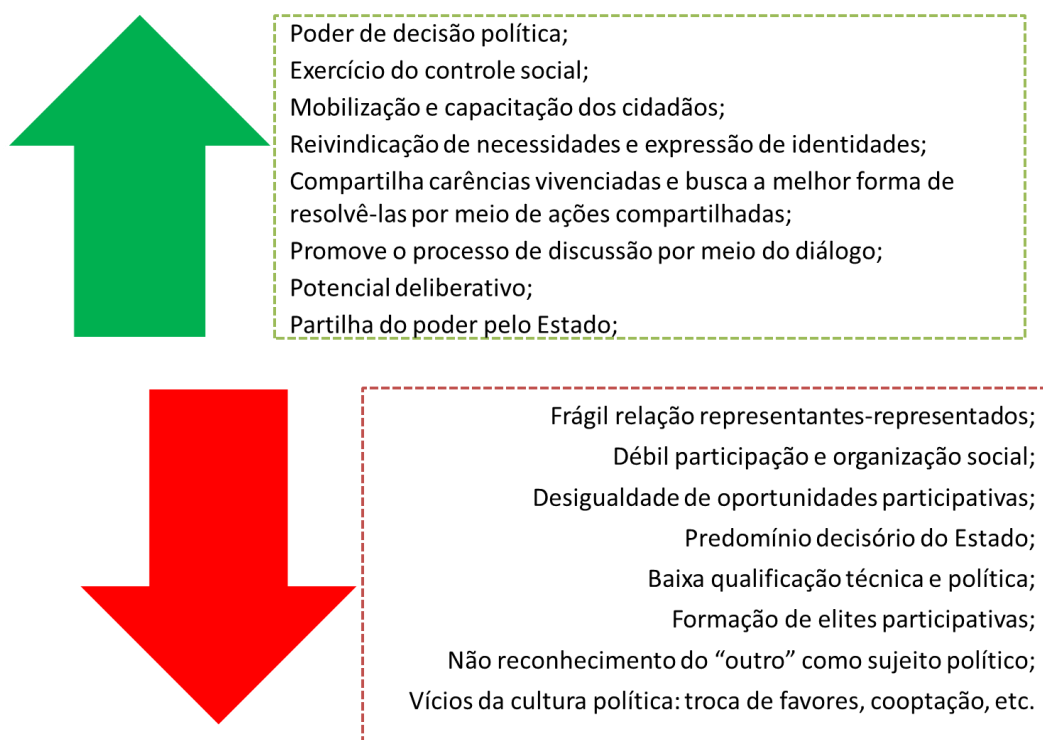


Figura 5 – Potencialidades e Limites dos Espaços Públicos Institucionalizados

Fonte: Adaptado de FUNG; WRIGHT, 2003; TATAGIBA, 2002.

A maior parte desses estudos que analisam as esferas públicas participativas é dedicada aos conselhos gestores, destacando os aspectos que colocam em xeque o potencial inovador que estas instâncias possuem. Os conselhos constituem um dos mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade que são obrigatórios por lei, institucionalizados no âmbito federal, estadual e municipal e detêm funções de decidir, fiscalizar, acompanhar e propor políticas públicas em diversas áreas.

Além das limitações já citadas acima, pode-se também destacar: (1) cultura política autoritária, antidemocrática de atuação conservadora pelos representantes do Estado e de grupos privilegiados, que criam resistência na partilha do poder com a sociedade civil (COELHO, 2004; DAGNINO, 2002); (2) dicotomia consulta versus deliberação (LABRA, 2007; 2009); (3) dificuldades no processo de tomada de decisão política, devido ao predomínio de uma razão técnico-burocrática por parte do Estado e a falta de qualificação técnica e política especializada pelos representantes da sociedade civil (DAGNINO, 2002); (4) predomínio de um conhecimento técnico científico da política (FUKS, 2002); (5) formação de elites participativas (SILVA; LABRA, 2001); (6) necessidade de um formato institucional mais democrático, inclusivo e plural (CORTES, 2009); (7) provisão de

condições mínimas de funcionamento, como infraestrutura, recursos financeiros e recursos humanos (MOREIRA; ESCOREL, 2009).

Uma síntese destes elementos limitadores percebida em diversas instâncias de participação no âmbito nacional e internacional também foi realizada por Fung e Wright (2003):

- (1) O caráter deliberativo pode ser fragilizado pela atuação dominadora e excludente de grupos tradicionais no poder, das elites locais. Essa atuação ressalta as diferenças de recursos, origens de classe, desníveis de conhecimento e informação entre os participantes. Mesmo com a participação dos grupos mais vulneráveis social e economicamente, o segmento mais forte tende a utilizar recursos à sua disposição (materiais, informações, capacidades retóricas) para avançar em decisões coletivas que favoreçam exclusivamente seus próprios interesses;
- (2) Os grupos externos e contextos institucionais podem impor limitações severas sobre o alcance das decisões deliberativas. Mesmo com a predominância das normas deliberativas e da cooperação entre os diversos participantes para o desenvolvimento e implementação de ações, os segmentos mais poderosos podem adotar medidas fora dessas novas instituições democráticas para defender e promover seus interesses. Quando os participantes não conseguem alcançar o que desejam em espaços deliberativos, podem pressionar os seus interesses em locais mais favoráveis e confiáveis, de acordo com a sua rede de contatos e influência;
- (3) As instituições participativas podem sofrer a influência de partidos políticos bem informados e interessados nas questões;
- (4) O processo decisório de problemas concretos nessas instâncias participativas pode fragmentar a política e a tomada de decisões, direcionando para assuntos específicos e posições particulares. A divisão dos segmentos representantes em grupos de disputa tende ao enfraquecimento da política como um todo e ao impedimento do avanço na direção do bem comum;
- (5) A exigência de níveis irrealisticamente elevados de compromisso popular, especialmente em contextos de desengajamento civil e político da população;
- (6) A estabilidade e a sustentabilidade destas instituições participativas ao longo do tempo. Isso porque podem iniciar com uma explosão de entusiasmo popular, mas sucumbir às forças que impedem a emancipação democrática e deliberativa.

De forma geral, face às limitações apresentadas, é importante perceber que a potencialidade deliberativa de espaços públicos guarda relação com a cultura política democrática, na qual são constituídas tais esferas participativas. O peso das matrizes culturais no processo de consolidação da democracia como regime político é um componente fundamental quando são consideradas as limitações das instâncias de participação. Isso pode ser percebido pelo autoritarismo social e pelas visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política que historicamente marcam a construção da república. Pode-se dizer que o projeto político democrático participativo de constituição dos espaços públicos está na contramão de um processo histórico-conjuntural que sempre conferiu maior relevância às decisões políticas tomadas na base de acordo não publicizáveis (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002).

Reconhecer as limitações dos espaços públicos institucionalizados é um ponto de partida para continuar no caminho do fortalecimento da sociedade civil enquanto sujeito político que deve exercer a participação como forma de conquista e garantia de seus direitos. A constituição da democracia participativa e, conseqüentemente, a institucionalização de esferas públicas decisórias promove a renovação da democracia enquanto um modelo de

cidadania deliberativa que aproxima o cidadão do Estado e o convida a se inserir no processo de discussão e tomada de decisão política.

A participação e os espaços públicos deliberativos constituem as duas dimensões que dão concretude à gestão social na prática dialógica entre os diferentes segmentos que compõem a sociedade civil e o Estado, em prol de decisões sustentadas em argumentos racionais com a finalidade de alcançar o bem comum. A participação porque assume funções não somente simbólicas e educadoras, mas também porque constitui a força motriz para as decisões políticas e o exercício do controle social. Já os espaços públicos deliberativos são considerados um campo privilegiado para a inserção da sociedade no processo decisório junto ao Estado, pois constituem canais de expressão de reivindicações e carências socioeconômicas pelos segmentos mais desfavorecidos; possibilitam a conquista de direitos sociais; formam a opinião pública, no sentido habermasiano, que acaba por influenciar a atuação do sistema político.

Soma-se a isso, como visto na primeira seção deste capítulo, o fato de o conceito de gestão social preconizar, dentre outros critérios: a **pluralidade**, ou seja, a multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos na decisão das políticas públicas; e a **inclusão**, entendida pela inserção de atores coletivos tradicionalmente excluídos do processo decisório político, como pequenos produtores rurais, assentados rurais, quilombolas, indígenas etc. (TENORIO et. al., 2008).

Contudo, a deliberação conceituada como a tomada de decisões através da discussão entre cidadãos livres e iguais mediante argumentação (ELSTER, 2013), depende de elementos viabilizadores da participação no processo discursivo e que não necessariamente os participantes possuem *a priori*, mesmo que os espaços públicos sejam campos potenciais para a promoção do processo discursivo, seguido da liberdade e da igualdade participativa.

Ou seja, a deliberação requer não somente **igualdade participativa**, que significa a isonomia do poder político entre participantes, independente de status ou funções desempenhadas, mas, sobretudo, a **igualdade de capacidades** compreendida como provisão de oportunidades para a viabilização de condições participativas, a fim de os atores sociais, especialmente aqueles tradicionalmente excluídos, “fazerem parte”, “tomarem parte” do processo discursivo seguido da decisão política.

No caso da sociedade civil, a igualdade de capacidades faz todo sentido quando o objetivo é a potencialidade das esferas públicas decisórias. Ao adotar tal perspectiva, levantam-se as seguintes questões: o representante da sociedade civil detém as mesmas oportunidades que viabilizam a sua inserção no processo deliberativo do que um representante do Estado? Ou aqueles grupos sociais fragilizados em termo de auto-sustentação organizativa possuem as mesmas condições participativas quando comparado a outros segmentos sociais mais estruturados, com maior acesso à informação; melhores condições de deslocamento; facilidade em abdicar de outros compromissos; qualificação técnica e instrução política?

A abordagem das capacidades de Sen (1993; 2000; 2001) fornece o referencial teórico que permite a realização de tal correlação entre deliberação e oportunidades, para melhor analisar as esferas públicas como espaços potenciais de decisão política em prol do desenvolvimento. Por essa abordagem, a participação é compreendida tanto como meio para o desenvolvimento, ao contribuir para a conquista e a garantia das condições julgadas essenciais para o bem-estar social, que podem ser de tipo político, econômico, social, cultural etc., como também finalidade, ao promover a emancipação social dos cidadãos que dela se apoderam.

3.4. Abordagem de Capacidades: a Participação como Desenvolvimento

A abordagem da capacidade de Amartya Sen e sua relação com a deliberação em esferas públicas foi tecida por Bohman (1997; 2000) e apresentada rapidamente no capítulo I deste estudo. Tal relação encontra fundamento nos desafios da deliberação em esferas

públicas justificados pela existência de desigualdades de diversas ordens presentes no processo argumentativo.

Ao introduzir a abordagem da capacidade, Sen (2001) se afasta das teorias tradicionais de desenvolvimento concentradas somente na renda real, níveis de consumo etc. e considera dois aspectos distintos na respectiva abordagem: (1) a mudança de foco da forma econômica de mercadorias e recursos para o espaço de funcionamentos, entendidos como elementos constitutivos do bem-estar social; (2) relevância sobre um conjunto de vetores alternativos que servem como meio para se alcançar o desenvolvimento.

O foco do desenvolvimento nas capacidades implica naturalmente uma abordagem pluralista, pois concebe o desenvolvimento como uma combinação de distintos processos, ao contrário de percebê-lo como a expansão homogênea concentrada na renda ou utilidades. Entendido também como um valor humano, como um processo de expansão das liberdades reais, outros aspectos também são considerados como meios para a promoção do desenvolvimento, como a participação que promove a abertura de diálogos e insere a sociedade no processo de tomada de decisão (SEN, 1993; 2000).

Quanto à definição, o enfoque da capacidade consiste em um conjunto de “atividades” e de “modos de ser” denominado de “efetivações”, presente em cada pessoa que relaciona o julgamento sobre a qualidade de vida à avaliação da capacidade de funcionar ou de desempenhar determinadas funções (SEN; 1993, p. 2).

As efetivações podem ser de diversas ordens, também assumindo um caráter elementar, como: desenvolver autorespeito; tomar parte da vida em comunidade e apresentar-se em público. O ponto central é que as efetivações são constitutivas do ser de uma pessoa e, dessa forma, uma avaliação sobre o bem-estar precisa considerar os elementos constitutivos individuais (SEN, 1993).

A abordagem da capacidade de Sen (2001) refere-se a uma concepção da igualdade de oportunidades que enfatiza a liberdade substantiva, ou seja, a liberdade que cada pessoa possui para buscar seus objetivos. A capacidade, dessa forma, constitui a representação das oportunidades reais, ou melhor, oportunidades substantivas que uma pessoa possui para realizar.

A pobreza, por exemplo, consistiria na privação das capacidades básicas, ou seja, das liberdades substantivas que são consideradas fins para o bem-estar. Com isso, a renda não seria o único critério para a avaliação da pobreza, mas sim outras capacidades também são consideradas como privações para a promoção do desenvolvimento. A partir dessa interpretação, a desigualdade de renda constitui uma esfera muito restrita para interpretar a desigualdade. “(...) É enorme a necessidade de entender a importância da complementaridade para remediar as diversas desvantagens” (SEN, 2000, p. 114).

Participar das decisões políticas, por exemplo, constitui uma capacidade que, para um grupo de pessoas, pode ser caracterizada como uma privação, uma forma de exclusão social. Em um nível macro, a participação pode influenciar a agenda política e impactar na elaboração de políticas públicas e programas governamentais, enquanto em um nível micro pode induzir demandas que para alguns participantes se torna difícil de obter, como um mínimo de informação, conhecimento técnico e normativo, comunicação em público ou até mesmo recursos econômicos para a viabilidade participativa.

Na perspectiva de Sen (2000), é importante conceber o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Com isso, a liberdade é considerada (1) o fim e (2) o meio do desenvolvimento, exercendo “o papel constitutivo” e o “papel instrumental”, respectivamente. O papel constitutivo está relacionado à liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana, ao incluir capacidades elementares, como evitar privações de fome, subnutrição, morbidez, garantir a liberdade de expressão etc. O instrumental, por outro lado, refere-se à contribuição que as liberdades oferecem para o

progresso econômico, ou seja, constituem tipos de liberdade – políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora – que ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa. As políticas públicas, por exemplo, podem ser concebidas para promover essas liberdades de forma a inter-relacioná-las.

Sobre os cinco tipos de liberdades instrumentais, a ideia central diz respeito ao seu funcionamento como principais meios para a promoção do desenvolvimento, a partir de uma visão articulada entre cada uma delas. Brevemente, discorre-se com base na definição de Sen (2000) sobre cada tipo de liberdade instrumental:

- **Liberdades políticas:** dizem respeito às oportunidades que as pessoas possuem para determinar quem deve governar e com base em quais princípios, além de concretizar a garantia do poder de acompanhar e fiscalizar os processos e decisões políticas. Insere-se também o direito à expressão política, à participação social, ao diálogo, à crítica e às reivindicações;
- **Facilidades econômicas:** constituem as oportunidades que os indivíduos possuem para utilizarem os recursos econômicos com finalidade de consumo, de produção ou troca. Guarda relação com as posses, rendas e riquezas econômicas que uma pessoa detém, além da forma como são distribuídas;
- **Oportunidades sociais:** são as disposições oferecidas à sociedade em termos de educação, saúde, assistência etc., que contribuem para um maior envolvimento das pessoas em atividades econômicas e políticas;
- **Garantias de transparência:** podem ser compreendidas como um valor básico de confiança, segurança e transparência, no que concerne às relações sociais e ao poder políticos dos representantes governamentais. Tais garantias, por exemplo, atuam como inibidores de corrupção e de práticas antiéticas;
- **Segurança protetora:** é considerada uma liberdade instrumental pela necessidade de uma segurança social, impedindo que a população seja afetada por uma miséria absoluta, chegando a casos extremos de fome e morte. Inclui benefícios redistributivos de bem-estar social aos mais necessitados.

A liberdade política é a que guarda maior relação com este estudo por conta da importância dada à participação social adquire relevância no processo de desenvolvimento, devido ao seu papel instrumental de aumentar o potencial de as pessoas serem ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações. Além disso, possui um papel construtivo na definição de “necessidades” expressas pela própria população, assumindo uma posição de protagonistas em detrimento de meras coadjuvantes nas demandas que julgam ser primordiais, de acordo com o seu “mundo da vida”.

Os direitos políticos e civis dão as pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer a diferença (SEN; 2000, p. 178).

Sen (2000) chama atenção para o papel das liberdades políticas, não somente como valores substanciais, mas como aspecto relacional junto às necessidades econômicas. O exercício da participação faz com que não haja apenas uma só resposta política às carências socioeconômicas vivenciadas pela população, mas por meio do diálogo, alternativas mais adequadas e potenciais podem ser construídas. Portanto, a discussão e o debate são centrais para a geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas, pois geram prioridades e preferências legitimadas por aqueles que a vivenciam.

(...) Nossa concepção de necessidades relaciona-se às ideias que temos sobre a natureza evitável de algumas privações e à compreensão do que pode ser feito sobre isso. Na formação dessas compreensões e crenças, as discussões públicas têm papel crucial. Os direitos políticos, incluindo a liberdade de expressão e discussão, são não apenas centrais na indução de respostas sociais a necessidades econômicas, mas também centrais para a conceituação das próprias necessidades econômicas (SEN; 2000, p. 181-82).

A discussão pública e a participação social tornam-se centrais para a construção de políticas públicas em uma sociedade democrática. O uso das premissas da democracia – liberdade política e direitos civis – influencia a esfera econômica e possibilita que oportunidades sejam criadas para um melhor bem-estar social. Como resume Sen (2000): “Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas” (p. 134).

Nesse sentido, a democracia é percebida como geradora de oportunidades e, por isso deve ser analisada de forma a abordar sua prática e os direitos dela provenientes. Seu real funcionamento não dependerá somente de regras e procedimentos que deverão ser garantidos, mas, sobretudo, das oportunidades que podem ser usufruídas pelos cidadãos. “A democracia realmente cria essa oportunidade, que está relacionada tanto à sua “importância instrumental” como o seu “papel construtivo”. Mas, a força com que essas oportunidades são aproveitadas depende de vários fatores” (SEN, 2000, p. 183).

Dessa forma, a democracia é entendida como um componente do desenvolvimento, e seu fortalecimento torna-se essencial para garantir melhores condições de vida à sociedade. Ao possuir tal caráter, a democracia assume três virtudes distintas: (1) sua importância intrínseca; (2) suas contribuições instrumentais e (3) seu papel construtivo na criação de valores e normas. Não somente a constituição de instituições democráticas, mas também a própria construção de discussões e debates públicos desempenha um papel importante na construção da democracia enquanto valor e, até mesmo como forma de identificação das necessidades, possibilitada pela participação social e pelo diálogo.

Por mais valiosa que a democracia seja como fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva (SEN, 2000, p. 187).

De forma geral, as liberdades instrumentais, ao serem estabelecidas como meios para a promoção do desenvolvimento, agregam uma pluralidade de garantias a serem valorizadas, como: sistemas democráticos; estruturas de mercado; provisão de serviços sociais básicos; facilidades para expressão e comunicação política, dentre outros. O ponto central colocado por Sen (2000) refere-se à oportunidade concedida às pessoas de atuarem como partícipes do seu próprio desenvolvimento, ao contrário de serem consideradas como “público alvo” e meras receptoras de benefícios concedidos por programas governamentais. “(...) O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda” (p.71).

No âmbito deste estudo, é importante fazer a ressalva de que, apesar de Sen (2001) discorrer sobre a escolha de alternativas substantivas que cada pessoa possui para buscar seu próprio bem-estar (mesmo que tais alternativas possam ao encontro da sociedade com um

todo), a relação que se busca estabelecer neste capítulo entre a “abordagem de capacidades” e a participação é orientada por uma perspectiva do bem comum, como preconiza a gestão social. Ao realizar tal relação, busca-se, a partir da abordagem, enfatizar que podem existir desigualdades de condições participativas entre os segmentos participantes e que não podem ser desconsideradas na análise das esferas públicas.

Contudo, Sen (2000) ressalta a via de mão dupla que pode existir entre a esfera individual, caracterizada pelas liberdades valorizadas por cada membro da sociedade, e a esfera da redistribuição no âmbito da sociedade refletida pelo provimento de políticas públicas:

A análise do desenvolvimento (...) considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo (SEN; 2000, p. 32).

As oportunidades reais ou substantivas significam mais do que disponibilidade de recursos. As capacidades podem ser entendidas como formas de poder para alcançar objetivos e como acessibilidades para obtenção de recursos. A negação de recursos causa impedimento não somente ao objetivo último, mas também aos meios necessários para se conseguir o que se deseja. Portanto, oportunidades reais são funções cujos valores são determinados por recursos, condicionamentos, direitos, poder de iniciativa, poder de participar e deliberar, dentre outros (SEN, 2001).

Ao adotar essa abordagem, Sen (2001) coloca em evidência o elemento da diversidade e questiona a ideia hegemônica de igualdade, ao considerar a heterogeneidade dos seres humanos e, sobretudo, a multiplicidade de variáveis em cujos termos a igualdade pode ser julgada. A heterogeneidade resulta em divergências na avaliação da igualdade, na qual se deve levar em consideração um conjunto de variáveis.

O pressuposto de que “todos os homens são iguais” tende, em sua maior parte, a desconsiderar a dimensão da diversidade. Os indivíduos são distintos uns dos outros não somente em características externas, como renda, moradia, educação, mas também em características pessoais: idade, aptidões físicas e mentais. Portanto, a avaliação das condições de igualdade deve se ajustar à existência de uma diversidade humana generalizada (SEN, 2001).

Quando é assumido o critério da igualdade, não se devem desconsiderar elementos que previamente podem estabelecer vantagens e desvantagens entre os indivíduos, gerando um ambiente de desigualdade que necessita ser desconstruído. Todavia, é importante atentar que as igualdades a serem requeridas podem ser complexas, quando se faz necessário enfrentar iniquidades estruturais (SEN, 2001).

Em sua maior parte, a igualdade é considerada *a priori* nas relações sociais, sem levar em consideração aspectos como a heterogeneidade dos indivíduos e a diversidade de variáveis que estabelecem tratamentos desiguais entre eles. Isso ocorre muitas vezes pela necessidade de simplificação, o que acarreta a desconsideração de aspectos centrais para avaliação da igualdade. Um exemplo disso é adotar somente a renda, ou seja, a dimensão econômica como único critério para se promover o desenvolvimento (SEN, 2001).

De forma a enfrentar tal simplificação, a abordagem das capacidades defende a premissa da “igualdade de oportunidades”, interpretada na diversidade que os indivíduos possuem para alcançar seus objetivos. Aplicado às esferas públicas, o conceito coloca em questão a padronização da igualdade no espaço e levanta a questão das barreiras ou restrições

específicas da participação, buscando avaliar as condições que os membros possuem para participar do processo deliberativo.

Uma esfera pública participativa constitui um espaço onde a diversidade de capacidades para participação pode promover influência na deliberação. Ao exigir “igualdade de oportunidades” no processo deliberativo, é importante considerar as condições prévias entre os membros participantes, a começar pelo “mundo da vida” dos representantes de diferentes segmentos que se fazem ali presentes, como o agricultor familiar e o gestor municipal.

Mesmo com a igualdade política de participação garantida entre os presentes na esfera pública, desigualdades de outras ordens podem vir a influenciar os meios para se construir o processo deliberativo como, por exemplo, condições técnicas, de deslocamento, de informação, de custos de participação etc., que não poderão ser desconsideradas, pois estão relacionadas às oportunidades em garantir a “igualdade participativa”. Portanto, há variáveis que promovem a distinção de oportunidades de participação, gerando vantagens e desvantagens entre os membros participantes que extrapolam a dimensão política expressa nas premissas da deliberação em esferas públicas.

Assim como argumenta Sen (2001), alguns dos problemas centrais do igualitarismo surge precisamente do contraste entre as condições de igualdade nos diferentes espaços. A ética da igualdade deve levar em consideração as diversidades generalizadas que afetam o funcionamento dos espaços. Ao descartar as diferenças interpessoais, a análise a ser realizada segue uma razão pragmática de simplificação e reforça a retórica de que “todos os homens são iguais”, ignorando, desta maneira, as desigualdades substantivas como, por exemplo, rendas, bens primários, recursos, liberdades, capacidades etc.

Devido a isso, Sen (2001) defende que a avaliação da desigualdade deve ser orientada (1) pela realização de fato conseguida e (2) pela liberdade em realizar. A realização está relacionada ao que se consegue efetivamente alcançar, enquanto a liberdade diz respeito à oportunidade real em possuir o que valoriza. Entretanto, é importante destacar que alcançar a igualdade de recursos e bens primários, ou seja, uma igualdade econômica, não necessariamente significa conseguir também igualar as liberdades substantivas usufruídas por pessoas distintas em espaços diversos.

É com essa perspectiva que ganha sentido a abordagem de capacidades. O diferencial trazido por Sen (2001) é não reduzir a análise da desigualdade à dimensão econômica, mas levar em consideração outras variáveis substantivas que constituem meios para se alcançar o desenvolvimento.

A afirmação fundamental é de que, na avaliação bem-estar, os objetos-valor sejam os funcionamentos e as capacidades. Isto não implica que todos os tipos de capacidades são igualmente valiosos, nem indica que qualquer que seja a capacidade – mesmo se totalmente remota na vida de uma pessoa – necessita ter algum valor na avaliação do bem-estar dessa pessoa. É afirmando a necessidade de examinar o valor de funcionamentos e capacidades, opondo-os à atenção restrita aos meios para essas realizações e liberdades (como recursos ou bens primários ou rendas), que a abordagem da capacidade tem algo a oferecer. A valoração relativa de funcionamentos e capacidades diferentes tem de ser parte integrante do exercício (SEN, 2001, p. 85-6).

A capacidade é entendida como a liberdade para a realização de funcionamentos. O ideal é que a abordagem da capacidade enfatize as condições para as pessoas alcançarem o bem-estar. Por isso, é importante atentar para a pluralidade de espaços nos quais a desigualdade pode ser apreciada como a diversidade dos indivíduos. As vantagens e as desvantagens que as pessoas possuem quando comparadas umas às outras podem ser vistas

em muitas perspectivas e diferentes focos como, por exemplo, direitos, recursos, bens primários, renda, capacidades etc., sempre levando em consideração o espaço que se quer analisar (SEN, 2001).

Ao analisar o espaço, é necessário considerar as posições e as carências desempenhadas pelas pessoas em termos positivos de realização ou em questões negativas de privações, de insuficiências para se alcançar o bem-estar. A desigualdade entre os membros em um determinado espaço pode ser avaliada em termos de aproveitamentos ou de insuficiências com relação aos fins que se deseja alcançar. Quando se adota essa perspectiva, afirma-se que nem todas as pessoas possuem as mesmas oportunidades, podendo existir insuficiências quando se estabelece uma comparação entre o público envolvido no espaço que se deseja avaliar e os meios para se desfrutar do desenvolvimento (SEN, 2001).

Adotando a abordagem de Amartya Sen torna-se possível estabelecer a relação entre capacidades e deliberação, entendendo a participação em esferas públicas como instrumento para se alcançar o bem-estar, o desenvolvimento. Para tanto, deve-se buscar analisar quais seriam as capacidades que influenciariam direta ou indiretamente os participantes a agirem efetivamente no processo deliberativo. A conexão entre as condições necessárias para a participação e a deliberação em esferas públicas pode ser realizada com base no referencial teórico sobre democracia deliberativa, como também nos argumentos direcionados aos limites e às potencialidades dos arranjos institucionais de participação.

Ao adotar a abordagem de capacidades para analisar esferas públicas, dois pressupostos são assumidos: o primeiro, de que a participação é considerada como meio para se alcançar o desenvolvimento, este último entendido em sua multidimensionalidade (política, social, econômica, cultural, ambiental, territorial etc.); e o segundo diz respeito à relação existente entre a efetividade do processo deliberativo e às capacidades/condições que os participantes possuem para atuação na tomada de decisão.

Importante destacar que não está se considerando uma perspectiva individualizada da participação como meio para o desenvolvimento em esferas públicas, mas uma análise geral de um conjunto de condições que interferem na atuação no processo deliberativo, chamando atenção para as desigualdades que podem estar presentes quando comparados os segmentos participantes.

A tabela 1 resume com base no referencial teórico trabalhado no capítulo, a relação, no âmbito dos espaços públicos, entre participação e capacidades para a prática deliberativa estruturada em três dimensões – comunicativa, política e cultural – que se inter-relacionam.

Tabela 1 – Abordagem de Capacidades em Esferas Públicas

ESFERA PÚBLICA		
	DIMENSÕES	CAPACIDADES
DELIBERAÇÃO	Comunicativa	Abertura ao diálogo.
		Reconhecimento do “outro”.
		Reivindicação de necessidades coletivas.
		Acesso à informação.
	Política	Mobilização e organização social.
		Representatividade.
		Qualificação técnica e política.
		Decisão.
		Autonomia.
		Autossustentação.
	Cultural	Conhecimento local.
Compartilhamento de valores.		

Fonte: Elaboração própria.

A **dimensão comunicativa** está relacionada à conceituação da gestão social como um processo gerencial sustentado no diálogo, no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes em uma relação social (TENÓRIO, 2008b). Encontra sustentação na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, que reconhece a ação comunicativa como aquela realizada em um espaço cooperativo, conduzida por atos de entendimento mútuo que têm como base a argumentação, um tipo de fala pela qual os participantes tematizam suas pretensões de validez e passam a recusá-las ou desempenhá-las por meio de argumentos (HABERMAS, 1987).

Os participantes em uma esfera pública devem ser guiados por uma racionalidade comunicativa que preconiza o entendimento entre os demais membros, em busca de um acordo intersubjetivo definido pela validade dos argumentos sustentados em convicções comuns. Ao contrário da racionalidade comunicativa, tem-se a racionalidade instrumental, que promove uma ação estratégica coordenada por regras técnicas e pela eficácia, alcançando resultados egocêntricos, pela coação ou imposição (HABERMAS, 1987).

Portanto, em uma esfera pública a dimensão comunicativa constitui a base para a atuação dos participantes no processo deliberativo que, ao serem guiados pela racionalidade comunicativa, preconizam os valores da *res publica*, ao contrário da *res privata*, na construção de seus argumentos em defesa de posições que sustentem o bem comum e não o “bem particular”. Caso predomine o monólogo ao invés do diálogo, a coação ou imposição como forma de participação, ao contrário da discussão compartilhada de ideias e posições baseadas em valores comunitários, os arranjos institucionais de cogestão sociedade e Estado não podem ser definidos como esferas públicas e, conseqüentemente, a deliberação não predominará como decisão política.

Realizada tal introdução, as capacidades necessárias para concretude da dimensão comunicativa são:

(1) **Abertura ao diálogo** entendida como uma condição participativa intrínseca às motivações daqueles segmentos sociais e governamentais que desejam “fazer parte” de esferas públicas. Dialogar ultrapassa uma simples noção de conversação e assume se colocar no lugar do outro, compreender seu ponto de vista; compartilhar experiências de vida; partilhar informações e, até mesmo, suportar demoradas discussões para se alcançar um consenso satisfatório para todos os participantes (BORDENAVE, 1983).

Caso a proposta em participar de espaços públicos não esteja norteadada pelo diálogo, mas pelo prevalecimento e imposição de ideias sustentadas em interesses próprios, sem respeito à fala e às propostas defendidas por outros participantes, o processo deliberativo ficará comprometido. Pelo diálogo, o entendimento e o compartilhamento de posições alcançam uma proposta única, comum a todos os envolvidos no processo deliberativo.

(2) **Reconhecimento do “outro”** diz respeito à capacidade de conhecer e aceitar diferenças em espaços públicos participativos, tendo em vista as características plurais das esferas de participação, refletidas tanto na sua composição quanto nas propostas defendidas pelos segmentos que dali fazem parte. A capacidade de reconhecer o “outro” enquanto sujeito político de direitos é o que torna o espaço público um ambiente potencial para a integração social. Até mesmo, no âmbito da própria sociedade civil, os segmentos sociais são heterogêneos, visto possuírem distintas bandeiras identitárias, formação organizacional, defesa de propostas e demais características sociais. Nesse caso, a participação envolverá um objetivo maior que, ou deverá ou abranger a conquista de direitos amplos, ou trará benefícios a minorias e, dessa maneira, sensibilizará o público participante para a garantia da cidadania ainda não alcançada por grupos excluídos socialmente.

No caso da aceitação entre sociedade civil e mercado (empresariado), o reconhecimento já se torna complicado. Isso porque há um reflexo da estratificação socioeconômica para dentro do espaço público, o que impede, por motivos estruturais, que haja o compartilhamento de propostas e ideias entre representantes tão distintos, que, de um lado, estarão defendendo mais rentabilidade para os segmentos mais capitalizados, e de outro, um grupo de atores mais vulneráveis que estarão reivindicando necessidades relacionadas à sobrevivência e a autossustentação. Cabe, dessa forma, constituir espaços públicos onde seja perseguida em sua composição uma maior identificação entre os segmentos da sociedade ou que lhes confirmem um peso maior de decisão política face os representantes do mercado, ou, até mesmo, que o Estado atue como regulador dos conflitos sociais.

(3) **Reivindicação de necessidades coletivas** entendida como a capacidade que os participantes devem possuir em expressar as carências e reivindicações dos grupos sociais aos quais pertencem. Ao deter tal sentido participativo, a sociedade se apodera dos espaços institucionalizados de cogestão com o Estado e promove o fortalecimento destes arranjos enquanto campo político de conquista de direitos sociais. O empoderamento da sociedade civil em esferas públicas institucionalizadas, de existência obrigatória e garantidas por legislação social, possibilita a canalização das lutas dos segmentos sociais realizadas no campo político da sociedade para dentro destes espaços, que detêm o poder de elaborar e decidir políticas públicas.

(4) **Acesso à informação** está diretamente relacionado às condições que os participantes necessitam obter para atuarem em esferas públicas nas quais a deliberação constitui a forma privilegiada de decisão política. Sem acesso à informação, as funções designadas às esferas públicas institucionalizadas ficam comprometidas, como: a fiscalização e o acompanhamento pelos cidadãos sobre as ações do Estado, incluindo questões econômico-financeiras, que correspondem ao exercício do controle social; tomada de decisão política, que exige o domínio de informações sobre assuntos de caráter técnico-político, muitas vezes concentradas pelo Estado, o que ocasiona um desequilíbrio na igualdade participativa entre representantes do poder público e da sociedade.

A **dimensão política** é constituída por um conjunto de capacidades relacionadas ao exercício do poder político pelos atores sociais no que concerne à sua participação no processo discursivo e na deliberação em esferas públicas.

Pode-se dizer que é pela dimensão política nas esferas públicas que a dimensão comunicativa é exercida, e vice-versa. Isso porque é no âmbito das esferas públicas que ocorre a formação da opinião pública construída a partir da rede comunicativa gerada no mundo da vida. As comunicações políticas que serão fomentadas no processo deliberativo são oriundas dessa rede de socialização e compartilhamento de experiências que forma o mundo da vida (HABERMAS, 2003).

O mundo da vida é composto pela totalidade das relações interpessoais que, por meio da comunicação, promove o contato e a cooperação entre os indivíduos, para que assim possam emitir opiniões e críticas, resolverem desentendimentos, estabelecerem acordos. Tanto a matriz cultural, quanto as relações sociais e os elementos subjetivos constituem recursos para os processos comunicativos. As redes comunicativas formadas pela interação social no mundo da vida são canalizadas das esferas privadas para as esferas públicas e, a partir daí, a opinião pública é construída como forma de fazer frente às ações em curso do sistema político (HABERMAS, 1987; 2003).

Dessa maneira, as esferas públicas também são palco das relações de poder características do campo político e, por isso, a inserção dos atores sociais no processo deliberativo guarda relação com a obtenção das seguintes capacidades participativas relacionadas à dinâmica política decisória:

(5) **Mobilização e Organização social** constitui uma das premissas elementares da democracia e da cidadania, sedimentadas na esfera da sociedade. A privação da mobilização social e do associativismo destitui a sociedade de um direito e a coloca à margem das atividades sociais e do exercício de influenciar e decidir politicamente. A destituição desse direito político produz a participação passiva, manipulada, amorfa, pois todo processo coletivo contestatório e mobilizador de imersão na vida social torna-se marginalizado, além de destituir a sociedade de uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, vida política e mesmo criação cultural.

É pelo engajamento cívico e pelo sentido de pertencimento coletivo que a mobilização e a organização acontecem. A esfera pública comunicativa possibilita o compartilhamento da matriz cultural e dos problemas comuns do mundo da vida, constituindo, dessa maneira, a base para a socialização e a interação social.

Soma-se a isso o fato de que é por meio desses dois instrumentos elementares da participação – mobilização e a organização social – que é realizada a atuação da sociedade civil no processo deliberativo em esferas públicas institucionalizadas. Caso o cidadão não veja importância em discutir, debater, se associar, pertencer a alguma entidade associativa, enfim efetivar sua participação, não há construção de esfera pública e tampouco realização de processo deliberativo.

(6) **Representatividade** compreendida a partir de dois elementos. O primeiro deles refere-se ao vínculo entre representante e representado que deve ser construído e fortalecido junto à base social, a partir da (a) identificação com as causas e ações da organização; (b) engajamento e compromisso com as atividades da entidade; (c) discussão com os demais membros sobre as demandas a serem encaminhadas e propostas a serem defendidas nas esferas públicas; (d) retorno à entidade sobre as principais discussões, entraves, encaminhamentos e decisões alcançadas pelas esferas públicas institucionalizadas. O segundo elemento diz respeito à atuação do representante nas instâncias participativas que deve ser orientada, como já apontado, pela (e) racionalidade comunicativa na construção de argumentos direcionados para fins comuns; (f) capacitação para o exercício da função de representante com o objetivo de fortalecer o processo discursivo e a tomada de decisão

política, incluindo o acesso à informação para o exercício do controle social; (g) capacidade de reivindicar, na esfera pública, as carências e necessidades discutidas com a sua entidade representativa, além de dialogar com a comunidade no intuito de levantar outras carências consideradas relevantes para serem debatidas na esfera pública.

(7) **Qualificação técnica e política** considerada uma capacidade participativa atrelada à **representatividade**, visto a atuação em instâncias de cogestão com o Estado exigir conhecimento sobre (a) valores democráticos e de participação; (b) características da gestão pública; (c) responsabilidades de cada ente federativo (União, estados e municípios); (d) organização e estruturação das políticas públicas, (e) noções de legislação constitucional e orçamento público, (f) bem como demais conteúdos setoriais de acordo com a área na qual a instância participativa se encontra institucionalizada. Sem conhecer essas e outras questões pertinentes ao cumprimento das funções das esferas públicas, os atores sociais podem até conseguir êxito em tornar a instância participativa um campo de reivindicação de suas necessidades, contudo, enfrentarão dificuldades no processo discursivo para construir propostas e encaminhar pontos para a tomada decisão.

(8) **Decisão** constitui uma capacidade a ser conquistada pelos cidadãos quando inseridos no processo de discussão política. Sem a garantia da decisão nos assuntos públicos que lhes afetam, os cidadãos se tornam meros coadjuvantes e contribuem para a perpetuação de uma elite dirigente no controle do poder político.

A gestão social requer que haja protagonismo da sociedade civil na deliberação em esferas públicas, ou seja, sua configuração como um sujeito político que intervém e transforma a sua própria realidade. A não capacidade de intervenção no processo decisório em espaços públicos concede à sociedade o poder de consulta, de emissão de pareceres sobre ações e determinações previamente estabelecidas pelo Estado.

Por isso, a conquista do poder de decisão pela sociedade civil desconstrói as relações de poder historicamente construídas e fortalece o elemento político característico da participação, seja na partilha do poder frente ao Estado, seja na construção da identidade dos atores sociais enquanto sujeitos de “direitos a ter direitos”.

(9) **Autonomia** diz respeito à autodeterminação, à liberdade política sem qualquer vínculo de dependência, coação, imposição ou qualquer forma de dependência junto ao Estado que comprometa a participação dos atores sociais em espaços públicos. Quando a dinâmica de funcionamento das esferas públicas é marcada pela subordinação, pelo domínio de determinados grupos mais articulados politicamente sobre outros mais vulneráveis, a racionalidade predominante é tradicional em substituição a substantiva e, conseqüentemente, o resultado do processo decisório é o favorecimento de interesses particularistas em detrimento do bem comum.

Além disso, quando a esfera pública é operacionalizada pela gestão estratégica, compromete-se o empoderamento dos atores sociais na instância participativa como sujeitos políticos que buscam a transformação social por meio da reivindicação de suas necessidades e da luta pela conquista de seus direitos.

Assim como a dimensão comunicativa ganha concretude no campo político construído em esferas públicas, a **dimensão socioeconômica** é considerada relevante, porém não suficiente para a efetiva atuação no processo deliberativo. Isso porque essa dimensão visa a agir de forma a complementar as condições participativas, chamando atenção para as condições materiais que qualquer organização social necessita possuir para a realização de suas atividades e, com isso, conseguirem “tomar parte” dos espaços públicos, sem qualquer tipo de dependência que comprometa sua autonomia no processo deliberativo.

(10) **Autossustentação** encontra-se diretamente relacionada ao eixo econômico, no sentido de garantir materialmente o funcionamento das organizações sociais. Sabe-se que, para além do aspecto econômico, está o compromisso, o engajamento do cidadão ou qualquer

sentido de pertencimento que fortaleça o associativismo da população. Contudo, chama-se atenção para as condições financeiras e econômicas necessárias para manutenção de qualquer entidade representativa visando à operacionalização de suas atividades. Sem autossustentação, a autonomia das organizações sociais fica comprometida, ocasionando a dependência no Estado para o seu funcionamento, incluindo até benefícios de dirigentes governamentais e partidos políticos, gerando troca de favores e relações de clientela, o que compromete a isonomia do processo deliberativo em esferas públicas decisórias.

A quarta e última dimensão especificada como **cultural** pode ser considerada aquela que promove a sustentação para a realização das demais dimensões apresentadas – comunicativa e política, uma vez que a cultura está relacionada aos elementos simbólicos de identidade e pertencimento do indivíduo com o seu meio como a história, os modos de ser, de fazer e agir. Ao considerar a cultura como condição participativa em esferas públicas, parte-se do pressuposto de que o vínculo construído com o meio constitui um aspecto não somente relacionado à formação do espaço público, mas que expressa o conteúdo do processo deliberativo. Canalizar para dentro das esferas públicas de participação a **sabedoria local** e o **compartilhamento de valores** do território em que se vive promove a coesão social e fortalece o sentido comunitário nas decisões políticas

(11) **Conhecimento local** é aquele socialmente construído na prática comunitária, baseada na realidade concreta e nas condições de sobrevivência dos indivíduos. Conhecer o local em que se vive é a chave para um processo discursivo que tenha raízes nas características peculiares de cada realidade, destacando seus aspectos e problemas culturais, econômicos, sociais, políticos, ambientais etc. Por isso, quanto mais o indivíduo se assume como cidadão, mais a sua condição prática é ferramenta para sua reflexão e atuação como sujeito político e vice-versa, gerando um processo de conscientização sobre o ser e o agir. O saber informal é repleto de significados e de conteúdos que necessitam ser incorporados no processo deliberativo. Para tanto, as esferas públicas decisórias devem ser compostas de atores sociais que detenham o conhecimento local, o saber concreto, prático da realidade. Quem mais do que o usuário do sistema público de saúde para saber dos problemas e deficiências dos hospitais e unidades de saúde? Quem mais do que pais ou alunos para saberem das dificuldades educacionais em seu bairro? Quem mais do que agricultor familiar para saber informar sobre a vida no campo, a produção agrícola e suas necessidades?

(12) **Compartilhamento de valores** em uma esfera pública possibilita a construção de relações cooperadas e o estabelecimento de ações conjuntas entre atores sociais. Isso é possibilitado porque há identidade entre os participantes, expressa na reciprocidade durante o processo comunicativo. O reconhecimento das mesmas condições de vida, carências, reivindicações, direitos a serem adquiridos faz com que a participação cidadã se fortaleça face ao Estado e, com isso, o empoderamento do espaço seja conquistado. Uma esfera pública plural, assim como preconiza a gestão social, com a inserção dos segmentos de mercado juntamente com atores sociais tradicionalmente excluídos, não possibilita condições participativas para o compartilhamento de valores, devido serem tão distintas e polarizadas entre esses dois segmentos as capacidades para o desenvolvimento.

Importante destacar que a construção de um quadro analítico composto por três dimensões e um conjunto de capacidades significa um esforço de síntese e problematização do referencial teórico trabalhado sobre gestão social e participação em esferas públicas institucionalizadas com a abordagem de capacidades de Amartya Sen.

Ao destacar as dimensões comunicativa, política e cultural como núcleos das condições deliberativas em esferas públicas, entende-se que há uma inter-relação entre elas, como se constituíssem partes de um todo indispensáveis à efetivação da deliberação como forma de decisão política. É claro que, como todo esforço de apreensão da realidade, o universo de condições participativas (capacidades) não está contemplado, tendo destacado

somente aquelas relacionadas ao referencial teórico trabalhado neste estudo e também as que se puderam categorizar.

De forma geral, buscou-se, dessa maneira, problematizar, a partir da discussão conceitual sobre gestão social, dois aspectos relacionados à sua operacionalização em esferas públicas participativas.

O primeiro deles diz respeito a pluralismo da gestão social que pressupõe a inserção de segmentos do Estado, da sociedade e do mercado em um mesmo espaço público participativo, visando ao bem comum. Discutiu-se a ideia de que a intersubjetividade preconizada pela gestão social guarda relação com a identidade, ou seja, com a internalização de significados e de experiências comuns pelos atores sociais responsáveis por construir a socialização e a interação social. No caso da representação de segmentos do mercado e da sociedade em esferas públicas, quando a finalidade é a justiça social, as relações vivenciadas são marcadas pelo antagonismo e pela tensão.

O segundo ponto problematizado refere-se à igualdade de oportunidades em esferas públicas. A efetiva participação da sociedade no processo deliberativo requer condições para a sua inserção como sujeito político na tomada de decisão. Para tanto, além da garantia de igualdade participativa preconizada pelo desenho institucional dos espaços públicos, torna-se necessária a disposição de oportunidades e o apoderamento de um conjunto de capacidades pelos atores sociais, sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos.

4. MECANISMOS DECISÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

4.1. Prólogo

Resolveu-se denominar “prólogo” esta seção devido ao seu caráter introdutório quanto à temática da participação na América Latina, antes mesmo de realizar uma análise de cunho político-institucional sobre os mecanismos de participação cidadã previstos em legislação constitucional do Brasil e da Argentina.

Isso porque a análise da democracia participativa em países latino-americanos está relacionada com a história das dificuldades da constituição democrática na região, tanto em sentido formal expresso pela democracia como regime político, quanto em relação às formas complementares de participação da sociedade e prática democrática, a partir das próprias bases sociais (GARCEZ, 2004).

Tal consideração pode ser justificada pelo passado monárquico fundado pelas colonizações espanhola e portuguesa, por regimes políticos oligárquicos pós-independência, e também pelos diferentes processos democráticos que marcam o século XX, como governos populistas e de partidos políticos, alternados por diversos regimes autoritários, com destaque para as ditaduras militares nos anos 1960 e 1970. Esse cenário político foi compartilhado por todos os países que hoje participam do Mercosul: Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai (GARCEZ, 2004).

Os processos de democratização iniciados no final do século passado são relativamente recentes e estão em pleno desenvolvimento, como também em fase de consolidação quando analisados à luz do contexto histórico dos países latino-americanos (GARCEZ, 2004).

Com o retorno da democracia, uma nova configuração na relação Estado-sociedade passa a ser construída, diferentemente daquela predominante nos regimes autoritários caracterizada pela repressão, clientelismo e cooptação. A atuação do Estado em períodos autoritários é reservada às ações de distribuição seletiva da renda. A sociedade é percebida como um conjunto de beneficiários, que se mantém dispersos e desarticulados. As esferas públicas, se existem, restringem-se à atuação apenas consultiva e legitimadora da estratégia política autoritária (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

De forma contrária, com a democratização, a influência da sociedade civil, que era mínima sobre o Estado nos períodos anteriores, passa a assumir um papel significativo e com garantias constitucionais para deliberar politicamente e fiscalizar as ações estatais. A democracia e a cidadania sofrem um processo de ressignificação na América Latina e um novo projeto político democrático participativo é construído baseado nos princípios da expansão do exercício dos direitos, da abertura e institucionalização de esferas públicas com capacidades decisórias, mobilização e participação da sociedade, reconhecimento e inclusão das diferenças que promovem desigualdades sociais e culturais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Há diferenças nos processos de democratização em cada país, tanto no que se refere aos atores políticos que fizeram parte destes processos, como em relação à própria história política e social que caracteriza o retorno da democracia. No Brasil, por exemplo, os movimentos populares conseguiram introduzir importantes dispositivos relacionados aos direitos sociais (universalização da saúde, da previdência social e da assistência social que juntas formam a seguridade social) e político-institucionais (descentralização e participação da sociedade como diretrizes das políticas sociais) com a promulgação da Constituição Federal de 1988. De forma contrária, no Chile o retorno democrático ocorreu mediante um

pacto político que excluiu os movimentos sociais e manteve a Constituição anterior aprovada durante a ditadura militar de Pinochet em 1980. Na Argentina, a democracia ressurgiu logo depois da derrota na Guerra das Malvinas, o que ocasionou o enfraquecimento do poder militar de seguir governando o país. Assim como o Chile, não foram realizadas reformas na Constituição, tampouco ocorreu o fortalecimento de instituições políticas, além de não ter ocorrido a emergência de novos atores sociais capazes de promover transformações políticas estruturais (GARCEZ, 2004).

A consolidação democrática na América Latina teve como antecedentes processos históricos de longa data, marcados pela desigualdade econômica e exclusão social, de domínio e opressão tanto das classes populares, como também de populações originárias, primeiramente pelas metrópoles portuguesa e espanhola e, posteriormente, pelos próprios governos latino-americanos independentes. Foi somente no século XX que se conquistou um avanço na mobilidade social e na democratização dos sistemas políticos, dando maior importância a dimensão da cidadania (GARCEZ, 2004).

Inserido neste conjunto de antecedentes relacionados ao contexto histórico da América Latina pode-se reunir alguns aspectos relevantes na comparação entre Brasil e Argentina que merecem ser destacados, a fim de complementar e sustentar a discussão sobre participação cidadã nesses dois países.

O primeiro deles refere-se ao passado colonial. A América Latina é caracterizada como um continente marcado pela colonização, pela invasão da cultura europeia que exterminou povos originários, se fortaleceu da escravidão e se constituiu enquanto uma sociedade estratificada socialmente. Como colônia dependente e subordinada à metrópole, a América Latina é marcada com características muito fortes de exclusão social, de centralismo político, de elitismo e de autoritarismo. A desigualdade, a concentração de renda e de poder estão presentes na formação da sociedade latino-americana. Tal cenário contribuiu para identificar a política como “coisa de brancos”, ou seja, somente acessível às elites e por elas coordenada, o que promove a exclusão de uma massa de despossuídos no processo político decisório (ALBUQUERQUE, 2004).

A análise do processo de colonização na América Latina tem no clássico “Raízes do Brasil” de Sérgio Buarque de Holanda uma referência quando o assunto é a formação histórica e social dos países colonizados por Portugal e Espanha. Ao utilizar o que Antonio Candido denominou no prefácio à obra de “metodologia dos contrários”, Holanda (1995) examina os fundamentos da estrutura social e política, sobretudo brasileira, pela polarização de conceitos, como: trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; impessoalidade e afetividade.

No caso de Brasil e Argentina, o tipo de colonização adotado por Portugal e Espanha, respectivamente, apresenta diferenças substantivas que marcaram o destino histórico das relações políticas e sociais nesses dois países. Isso pode ser sentido nos traços que caracterizam a origem ibérica na Europa e formam a herança do Brasil Colônia: personalismo que impacta na constituição de instituições públicas frágeis e em uma débil coesão social; ausência do princípio da hierarquia; exaltação do prestígio pessoal baseado no privilégio; repúdio ao trabalho regular; incapacidade de organização sólida das atividades; inclinação para a dominação e obediência cega às ordens (HOLANDA, 1995).

Duas éticas distintas são construídas na estratégia de colonização adotada por Portugal e Espanha: a primeira, denominada de “aventura” busca novas experiências, acomoda-se ao provisório e tem preferência por descobrir ao invés de consolidar raízes sólidas. Em resumo, a exploração colonial portuguesa seguiu o desleixo e o abandono: “Seu ideal será colher o fruto sem plantar a árvore” (p. 44). A segunda, de forma oposta, encontra no “trabalho” o seu elemento principal. Valoriza a segurança, a organização e o esforço, bem como possui uma rejeição ao imediatismo, o que ocasiona o adiamento do bem-estar. A colonização ocorreu

como um empreendimento metódico e racional que prezou pelo esforço lento, pouco compensador e com maior persistência. “O trabalhador, ao contrário, é aquele que enxerga primeiro a dificuldade a vencer, não o triunfo a alcançar.” (HOLANDA 1995, p. 44).

A dicotomia rural-urbano também sustenta a formação histórica latino-americana. Toda estrutura da sociedade brasileira, ao contrário das colônias espanholas, teve sua formação fora dos meios urbanos. Como argumenta Holanda (1995), não se constitui uma civilização agrícola como na América Espanhola, mas uma civilização de raízes rurais que encontra nas propriedades rurais o local privilegiado para o desenvolvimento da vida colonial. Faltou à colonização portuguesa aquilo que caracterizou a formação da América espanhola, ou seja, garantir um mínimo de poderio militar, econômico e político mediante a constituição de núcleos de povoação estáveis e ordenados para a fundação das cidades. Em resumo: “A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer a natureza (...) Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência.” (HOLANDA, 1995, p. 110).

Enquanto nas colônias espanholas a cidade consistia num instrumento de dominação, associado ao planejamento e ao zelo minucioso, os portugueses, por outro lado, fundaram suas colônias seguindo os benefícios imediatos, um curso natural da exploração, no qual privilegiaram o povoamento no litoral pela política de feitoria, o que acarretou o surgimento das cidades de acordo com um padrão irregular, ou melhor, ao “deus-dará”. Esta distinção quanto à forma como se estruturou a área urbana nas colônias por espanhóis e portugueses leva a outra dicotomia construída por Holanda (1995): a do ladrilhador e semeador, sendo o primeiro termo característico da América espanhola e o segundo, da portuguesa.

De forma geral, a contribuição trazida por Sergio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil” para a temática deste capítulo atenta para a nossa formação histórica desfavorável, sob o domínio português, quando comparado com a colonização espanhola. Além das características já mencionadas, a relação entre os setores público e privado também constitui um elemento diferenciador na construção de ambos os países. No caso brasileiro, as raízes ibéricas valorizam a cordialidade, a afetividade, a simpatia nas relações sociais, sendo extrapoladas para o ambiente público e político-institucional.

A importância atribuída à estrutura familiar, ao apego aos santos religiosos, são traços da nossa identidade que nos afastam da impessoalidade. Inclusive com o poder público seguimos um padrão de comportamento afetivo e pessoal propulsor da constituição de afinidades e de intimidades cujos efeitos relacionam-se ao patrimonialismo.

É somente em meados do século XIX que tem início a implementação de algumas medidas para a estruturação do meio urbano, ao contrário de colônias espanholas que tiveram um perfil de colonização diferenciado, não somente em relação à fundação das cidades, mas, sobretudo pela vida intelectual e cultural, o que reforça o contraste das Américas espanhola e portuguesa. Os entraves ao desenvolvimento de uma cultura intelectual no Brasil dizem respeito à postura lusitana de impedir a circulação de ideias novas que pudessem ameaçar o seu domínio. Até mesmo o convívio dos brasileiros com estrangeiros não era tolerado, pois podia incitar pensamentos e atos de rebeldia e insubordinação.

O segundo aspecto diz respeito à história política democrática de ambos os países. Segundo análise de Palermo (2009), Brasil e Argentina apresentam distinções relevantes que acabam por interferir na cultura política e identidade de ambas as sociedades. Se por um lado, a Argentina tem uma história democrática mais longa do que a brasileira com o envolvimento de “todos”, no Brasil a dimensão institucional é dominante, representando o lugar em que as interações entre os atores sociais são configuradas. Em compensação, no caso brasileiro, a inclusão social e política tem sido fraca no âmbito institucional, enquanto na Argentina, prevalece a dimensão inclusiva em detrimento da institucionalidade.

Isto porque a política democrática brasileira até 1964 baseou-se na exclusão da população na vida política. O movimento principal da política deu-se entre elites no âmbito regional que adotaram uma postura centralizadora no poder. Já na Argentina, os setores subalternos detinham possibilidades reais de opinar, mesmo que o movimento principal da política tenha ocorrido em torno do eixo social envolvendo elites e os setores sociais populares (PALERMO, 2009).

Em resumo: enquanto o Brasil a participação seguia a regras do jogo político comandado pelas elites, o qual era caracterizado por cooptação e representação junto à população, na Argentina a participação popular desenvolveu-se na matriz *movimientista* (PALERMO, 2009).

O *movimientismo* é, a seu jeito, uma forma representativa, mas contém um potencial de destruição institucional extremamente poderoso. Entre outras razões, isso se dá porque a representação *movimientista* é tendencialmente autoritária e tem um pendor antidemocrático, e até totalitário. Ela tem um impulso endógeno de ocupar a “totalidade” e adota a fórmula populista-antagônica (p. 124).

O termo *movimiento* é um jargão político argentino que possui conotação distinta no Brasil, pois apresenta duas ideias centrais diretamente relacionadas com referenciais políticos e sociais: (1) é altamente excludente porque auto postula-se como uma legitimidade da nação e da população; (2) constitui uma forma “não representativa” de representação (PALERMO, 2009).

Na Argentina, a democracia se construiu por regimes políticos populistas e um nacionalismo de sociedade que deixou um legado de atores políticos e culturas que moldaram a cultura política. No Brasil, de forma contrária, prevaleceu-se um padrão elitista-representativo, caracterizado por governos populistas responsáveis pela formação do Estado-nação e de instituições políticas.

(...) o nacionalismo argentino é um nacionalismo de sociedade, muito enraizado nos atores e grupos sociais, na cultura e nas identidades políticas, enquanto o brasileiro é um nacionalismo de Estado: é este, no imaginário social brasileiro, a expressão principal da nação (PALERMO, 2009, p. 127).

O terceiro aspecto que deve ser levado em consideração ao analisar instrumentos de democracia participativa em países como Argentina e Brasil guarda relação com a interrupção pelas ditaduras militares de um processo de mobilização popular e organização social nos setores sindical, campestre, estudantil, entre outros que estavam em curso na década de 1960 e visavam transformações estruturais de cunho socioeconômico.

No Brasil, estava em fase de planejamento um modelo de desenvolvimento fundamentado em políticas sociais redistributivas como, por exemplo, as Reformas de Base durante o governo de João Goulart (1961-1964) que reuniam um conjunto de iniciativas: reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. No plano político, sustentava-se o direito de estender o voto aos analfabetos e às patentes subalternas das Forças Armadas, além da defesa de medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle de investimentos estrangeiros no país. Dentre todas as reformas almejadas, a do setor agrário assumia o papel de “carro-chefe” e objetivava eliminar os conflitos pela posse de terra e garantir o acesso à propriedade para os trabalhadores rurais. Tais mudanças, inclusive a nível constitucional, encontravam fortes resistências por parte de setores mais conservadores da sociedade e do próprio governo, não

chegando a se concretizar devido à instauração de golpes militares durante os anos 1960 e 1970³ (ALBUQUERQUE, 2004).

O quarto aspecto diz respeito ao processo de construção social que caracterizou a democratização, a partir do final da década de 1970. Apesar das diferenças que marcam o contexto histórico dos países do Cone Sul, como Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, a luta contra as ditaduras proporcionou o surgimento de outras formas de organização social, tendo possibilitado a renovação do tecido social para além dos setores tradicionais (ALBUQUERQUE, 2004; PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Ou seja, surgem novos atores que colocaram em pauta novos temas, inicialmente concentrados a favor da anistia de presos políticos e pelos direitos humanos, sendo posteriormente ampliados para a problematização de questões particulares contra diversos tipos de exclusão que contribuem para a formação de um novo discurso centrado na ampliação dos direitos de cidadania. Com isso, uma nova cultura centrada nos direitos de participação começou a ser construída em busca de uma cidadania ativa mediante a reivindicação do que se denomina “um direito a ter direitos” que caracteriza, especialmente no caso brasileiro, a atuação desses novos atores sociais (ALBUQUERQUE, 2004; PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Esse aspecto, segundo Panfichi e Chirinos (2002), pode ser considerado um dos desdobramentos mais interessantes pós-regimes militares na América Latina no que diz respeito à emergência de novos atores sociais na defesa e na promoção de direitos de cidadania. Essas novas formas de associativismo civil rompem com um modelo homogeneizador de organização social vigente nas décadas anteriores e que alcançam sucesso em termos de governabilidade democrática quanto à inclusão participativa na esfera política decisória (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

O Brasil, nesse contexto, adquire referência quanto ao resgate do “público” refletido na inserção das instâncias colegiadas na gestão pública com um formato descentralizado e integrado, como às conferências e os conselhos gestores. Tais mecanismos que configuram a democracia participativa são considerados como verdadeiras inovações ou renovações democráticas por deslocar do âmbito do Estado para a sociedade o poder de decisão política. A institucionalização destas instâncias decisórias na administração pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu que a sociedade tivesse voz na expressão de suas inquietações e vez como um ator político que disputa poder e delibera sobre políticas públicas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

O quinto aspecto a ser destacado é que o retorno democrático nos países latino-americanos durante a década de 1990 sofreu impacto das reformas econômicas neoliberais financiadas pelo governo dos Estados Unidos, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial com o objetivo de enfrentar os problemas econômicos e sociais que marcaram os anos 1980, a chamada “década perdida” para a América Latina (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

O programa econômico conhecido como Consenso de Washington foi implementado a partir de 1989 e assumia como pressuposto que a origem dos problemas na América Latina residia na estratégia anterior de industrialização por substituição de importações, caracterizada por um excessivo protecionismo estatal. Frente a isso, as reformas neoliberais tinham como finalidade promover uma maior eficiência na alocação de recursos produtivos mediante a redução da intervenção do Estado na economia. O papel econômico do Estado deveria ser redefinido e um novo tipo de relação com a sociedade passaria a ser construída (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

³ Informações disponíveis em:

http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base Acesso em fevereiro de 2015.

Em outras palavras a estrutura econômica condiciona a atuação da sociedade civil que, por sua vez, influencia na construção dos direitos de cidadania e na consolidação da democracia. Com as reformas neoliberais, a América Latina aumentou o nível de concentração econômica, reduziu a inclusão social e, conseqüentemente, minou a ação coletiva de diferentes grupos da sociedade pela busca e fortalecimento de direitos sociais (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Isso porque se do lado político-institucional o retorno democrático foi garantido, pelo lado da economia foram aplicadas políticas de ajuste estrutural; liberalização e desregulamentação dos mercados financeiro, monetário, comercial, trabalhista, fundiário etc. e, sobretudo o afastamento do Estado da atividade econômica. Os resultados em termos sociais e redistributivos foram insatisfatórios com o aumento da desigualdade de renda e da pobreza na região (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Sobre essa contradição entre um modelo econômico neoliberal e a construção de um processo democrático que inclui a luta por direitos políticos e sociais, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) denominam de confluência perversa entre dois projetos políticos antagônicos (neoliberal e democrático). A noção de projetos políticos é utilizada pelos autores para “designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 38). Tal definição enfatiza a associação entre cultura e política que implica em não reduzir as estratégias de ação política no sentido estritamente de implementação, de condições concretas de sua realização, mas também dos significados que produzem e integram matrizes culturais mais amplas.

A disputa da construção democrática na América Latina pode ser identificada pelo embate entre projetos políticos distintos denominados de “democrático participativo” e “neoliberal”. Ambos compartilham o que se pode chamar de um “patamar mínimo” de relação porque se desenvolvem no âmbito do Estado democrático de direito e ao longo do processo de democratização, quanto em um “patamar máximo” de oposição, ou seja, na radicalização da democracia, apoiada na ideia de participação decisória. Outro ponto extremo também pode ser percebido no caráter desigual entre eles: enquanto o neoliberalismo exerce forte influência no modelo econômico global, o que acaba por direcionar a atuação do Estado, o projeto democrático-participativo se sustenta sobre bases sociais pressionando o sistema político na luta por conquistas de direitos e de justiça social (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

O projeto democrático-participativo é sustentado pela concepção de aprofundamento democrático e tem na participação seu elemento central. Esta última é entendida pelo compartilhamento de poder decisório do Estado em relação às questões de interesse público, ao contrário do desempenho de funções limitadas à consulta popular. Somado ao poder de tomada de decisão, busca-se também o exercício do controle social na provisão de maior transparência pública e responsabilização das ações do Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Enquanto o projeto democrático-participativo encontra na sociedade civil o seu elemento central, o projeto neoliberal considera o mercado como o *locus* para o seu impulso, promovendo reconfigurações nas relações econômicas, sociais e político-institucionais. Está estruturado na necessidade de ajuste da economia, removendo as barreiras para a difusão do capital internacional, principalmente em países periféricos, e reconhece no mercado o responsável pela organização da vida em sociedade. Ao prevalecer à lógica mercadológica, o poder de ação estatal se vê reduzido com o discurso favorável à competitividade, à modernização e à eficiência dos serviços públicos, além de transformar os governos em “provedores de serviços” e os cidadãos em “clientes”. A participação da sociedade é concebida no neoliberalismo de forma seletiva e excludente, não sendo considerada como

capaz de desempenhar ações decisórias sobre questões que envolvam o interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Ao trazer essa polarização entre neoliberalismo e democracia-participativa para a temática das esferas públicas, é possível realizar uma correlação entre gestão estratégica e gestão social como práticas que estruturam as relações sociais e políticas ali estabelecidas. Como discutido no Capítulo II, a gestão estratégica desenvolve-se de acordo com as premissas do mercado, trazendo para a dinâmica de funcionamento dos espaços públicos valores competitivos, excludentes, particularistas que acabam por construir uma “esfera privada” ao invés de uma “esfera pública”. A gestão social, ao contrário, se sustenta na democracia participativa e considera a sociedade civil como protagonista dos processos políticos decisórios. Prevalece o diálogo ao invés do monólogo, a deliberação em oposição ao autoritarismo, a inclusão no lugar da exclusão, tendo por finalidade a busca pelo bem comum na construção de uma *res publica* (TENÓRIO, 2008a; 2008b).

No caso da América Latina pode-se considerar que, assim como o projeto político democrático-participativo encontra-se em processo de construção no esforço de ressignificação da relação Estado-sociedade pela dimensão da cidadania, a gestão social busca se constituir enquanto prática política frente à denominada “confluência perversa” com a gestão estratégica que dissemina os valores de mercado na vida em sociedade e, mais ainda, faz minar a recente democracia participativa.

De forma geral, pode-se dizer que o conjunto de aspectos apresentados acima está relacionado com a própria formação da sociedade civil nos países latino-americanos, constituída sob efeitos da combinação entre reformas econômicas neoliberais, ditaduras militares e processos de democratização, não desconsiderando as devidas particularidades inerentes ao desenvolvimento histórico de cada país (ALBUQUERQUE, 2004; PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Apesar das particularidades inerentes à construção histórica de cada país, é possível identificar alguns aspectos comuns que moldam a cultura política da região e acabam por influenciar o processo democrático e a própria configuração da relação Estado-sociedade: (1) promiscuidade entre o público e o privado; (2) poder paternalista dos coronéis ou latifundiários agropecuários, seja nos engenhos de açúcar, nas fazendas de café, nos pampas etc., que são constituintes da formação econômica exercendo influência na esfera política; (3) relações de clientela, populistas, caudilhistas que subordinaram as organizações populares e sindicais mediante a troca de favores políticos junto aos governos; por fim, (4) construção de um Estado de Bem-Estar Social um pouco mais sólido, a partir do retorno da democracia que garantiu maior inclusão social e emprego formal. Em relação a este último, há diferenças em países como Argentina, Chile e Uruguai, nos quais ocorreu a constituição de um sindicalismo mais fortalecido, com maior poder de negociação, de consciência de direitos, de respeito aos acordos, de diálogo com o poder público em torno de políticas salariais e industriais, quando comparado ao Brasil e ao Paraguai (ALBUQUERQUE, 2004).

O retorno da democracia nos países latino-americanos trouxe também a garantia em legislação constitucional de instrumentos de democracia participativa cujos objetivos direcionam-se para a participação e a ampliação dos poderes da sociedade civil sobre os atos da administração pública, como o exercício do controle social e a inclusão no processo de tomada de decisão política (ARAUJO; FERNANDES; FEDALTO, 2012).

Ao realizar uma análise das reformas constitucionais dos países latino-americanos após o final dos regimes militares, é possível constatar que a maioria das legislações nacionais da América da Sul incorporou ou ampliou mecanismos de democracia direta com exceção do Chile e do Uruguai (LISSIDINI, 2008).

São poucos os países que, na atualidade, não dispõem de instrumentos de participação no âmbito nacional ou regional. Para se ter uma noção, mais da metade do total de 1.500

referendos (consulta popular para aprovação de textos legais ou constitucionais) nacionais nos países latino-americanos foram realizados durante a década de 1990 (KAUFMANN, 2008).

Porém, é importante ressaltar que em muitos casos houve a existência de condições desfavoráveis para a utilização desses mecanismos, como, por exemplo, restrições à liberdade de informação ou condições custosas para que a população pudesse implementá-los, fazendo com que tais instrumentos não sejam percebidos como sinônimo de fortalecimento da democracia representativa (KAUFMANN, 2008).

Embora a introdução de tais mecanismos de participação seja considerada como uma forma de exercício “direto” da democracia, a pluralização de definições sobre o termo merece ser destacada. A denominação “democracia direta” admite diversas definições que abarcam desde concepções “minimalistas”, nas quais somente o referendo (consulta popular promovida aos cidadãos com o intuito de aprovar ou vetar uma lei) é considerado até aquelas definições “maximalistas”, ou seja, mais amplas, que abrangem todos os mecanismos de participação exceto as eleições, como (a) as consultas populares (referendo, plebiscito); (b) a iniciativa popular, que garante a população propor projetos de leis e reformas legais a serem examinados pelo Congresso; (c) o OP, que permite ao cidadão definir sobre a prioridade de investimentos municipais; (d) os conselhos gestores, que garantem o exercício do controle social e da deliberação nas políticas públicas. Para além das imprecisões conceituais, fato é que a partir da década de 1990 inicia-se uma generalização com relação à inclusão de diversos instrumentos de participação política complementares ao voto nas constituições latino-americanas (LISSIDINI, 2008).

Por outro lado, mesmo com a inauguração de um novo contexto político-institucional que caracteriza a democratização na América Latina, O’Donnell (1991) argumenta que as democracias recentemente instaladas, como Argentina, Brasil, Peru, Equador e Bolívia possuem um conjunto de características relacionadas à sua formação histórica e às crises econômica e social herdadas de governos autoritários que fragilizam a sua consolidação e institucionalização.

Por isso, O’Donnell (1991) argumenta que não poderiam ser denominadas como “democracias representativas”, mas sim “democracias delegativas” por seguirem as seguintes características:

- (1) a instalação de um governo democraticamente eleito que caracteriza uma democracia representativa abre caminho para uma “segunda transição”, provavelmente mais demorada e complexa que a transição dos regimes autoritários;
- (2) espera-se que essa segunda transição seja de um governo democrático eleito para um regime político democrático, ou seja, para uma democracia institucionalizada e consolidada;
- (3) o elemento determinante para a realização dessa “segunda transição” em direção a regimes democráticos mais consolidados é o sucesso ou o fracasso de um conjunto de instituições democráticas que sejam importantes pontos decisórios no fluxo de poder político;
- (4) o estabelecimento de instituições democráticas fortalece a promoção e a implementação de políticas públicas, bem como incorpora o reconhecimento de um interesse superior comum na construção institucional democrática.

Segundo O’Donnell (1991), a premissa básica que caracteriza uma democracia delegativa está naquele candidato político que ganha a eleição presidencial e é autorizado a governar de acordo com o que lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes lhe permitirem. O fundamento é a delegação, ou seja, a autorização em governar como achar conveniente, sem estar comprometido com as promessas que realizou em campanha eleitoral.

Instituições como o Congresso e o Judiciário são incômodas para o presidente eleito em democracias delegativas. A prestação de contas e a responsabilização (*accountability*) das ações públicas tanto à população quanto a essas instituições são interpretadas como um impedimento à autoridade que o presidente recebeu pela delegação em exercer o poder político. Em democracias representativas, ao contrário, o representante eleito é considerado responsável pela sua atuação e como o controle social é exercido não apenas “verticalmente”, ou seja, de “baixo para cima”, da sociedade para o Estado, mas também “horizontalmente” em relação as instituições políticas e órgãos públicos (O’DONNELL, 1991).

Contudo, apesar da terminologia utilizada por O’Donnell (1991) pode-se dizer que a América Latina vem sofrendo, desde o retorno da democracia, um fenômeno de transformações em termos societários, culturais, políticos e econômicos. Tais mudanças são apreendidas a partir de dois eixos de deslocamento, desde o Estado em direção à sociedade e desde o nível central em direção ao local. Como parte do processo de democratização, a própria sociedade sofre recomposições e se dedica à mobilização e às lutas pela conquista de direitos, contra formas de exclusão social e em direção à expansão da cidadania. Ao fazer tal movimento, reconfigura as relações de poder tradicionalmente construídas e cobra mudanças em relação à institucionalidade do Estado (transparência pública, abertura à participação, responsabilização com gastos públicos, políticas sociais redistributivas, reconhecimento de identidades etc.) (FLEURY, 2006a).

Paradoxalmente, essas transformações que estão por modificar a configuração na relação Estado-sociedade convivem com estruturas institucionais tradicionais, dominadas historicamente por elites políticas e econômicas, e também com práticas sociais patrimonialistas, clientelistas, corruptas e excludentes que se aproximam dos interesses de mercado em detrimento dos anseios da sociedade e das próprias funções redistributivas do Estado (FLEURY, 2006a).

Novas formas de relação entre Estado e sociedade estão se processando, o que promove a tensão das estruturas políticas tradicionais de representação centralizadoras e monopolizadas, em substituição a novas configurações de poder policêntricas caracterizadas pela partilha da decisão política, por meio da incorporação de novos sujeitos políticos que pluralizam os interesses e as demandas, com o intuito de serem absorvidas pelo Estado (FLEURY, 2006a).

Neste sentido, os mecanismos de participação, ao garantirem a atuação da população no exercício do controle social, e também sua inclusão do processo político decisório, detêm o potencial de minimizar os efeitos que caracterizariam as democracias delegativas. Dessa forma, contribuiriam para o fortalecimento das democracias representativas ao garantir à sociedade o poder de fiscalizar, acompanhar e deliberar sobre questões de interesse público, inclusive em aspectos econômico-financeiros, como é o caso do OP e dos conselhos gestores.

Foi a partir da década de 1990 que ocorreu uma disseminação de instrumentos participativos na América Latina garantidos em legislação constitucional com potenciais para construir um novo modelo de cidadania e de relação entre Estado e sociedade. Tais mecanismos garantem a manifestação de preferências em matéria de políticas públicas, a fiscalização da ação governamental, o acionamento de órgãos públicos de controle em caso de desvio de funções pelos representantes governamentais e, principalmente, a atuação da sociedade nas decisões políticas junto ao Estado em assuntos de relevância pública (IPPOLITO, 2008).

As razões para a disposição de instrumentos participativos em reformas constitucionais foram diferentes em cada país, mas, de maneira geral, destacam-se duas condições: a primeira relacionada à crescente influência de interesses políticos entre os presidentes populistas ou partidos políticos anteriormente excluídos que chegaram a dominar

as assembleias constituintes; a segunda consistiu na pressão sobre os interesses políticos tradicionais para a democratização das instituições políticas (ZOVATTO, 2008).

Três temas são importantes quando a discussão diz respeito aos mecanismos de participação cidadã em democracias recentes. O primeiro deles, já apontado no capítulo II deste estudo, consiste nas condições para acesso à participação e à deliberação da sociedade, ou seja, capacidades mínimas para o exercício da cidadania que ultrapassa a engenharia institucional desses mecanismos e guarda relação com a garantia de oportunidades para que os cidadãos possam participar e deliberar de forma autônoma. O segundo deles diz respeito ao modelo de cidadania e aos tipos de mecanismos de participação que garantem à população o direito de exercer o controle social e estar incluída como um ator político no processo decisório. Ou seja, devem-se instituir canais de participação com poderes deliberativos e não somente consultivos, pois os primeiros garantem aos segmentos sociais à inclusão na tomada de decisão política reconstruindo a relação Estado-sociedade. O terceiro e último tema corresponde à relevância atribuída pela população à participação e apropriação dos instrumentos de democracia direta, visto construir uma relação com a política em consonância com a prática republicana e na contramão do clientelismo, da troca de favores etc., contribuindo, desse modo, para o fortalecimento da democracia (IPPOLITO, 2008).

Mesmo que a maioria dos países latino-americanos possua mecanismos de democracia direta, há diferenças entre eles quanto aos tipos que estão dispostos constitucionalmente, e também no que concerne ao processo de institucionalização na gestão pública desses canais de participação entre Estado e sociedade. É norteadas por tal consideração que as próximas seções discorrem sobre os mecanismos de participação que estão dispostos nas respectivas legislações constitucionais.

4.2. Brasil

No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a construção da democracia participativa alia-se ao período de transição do regime político democrático na região realizada em duas etapas principais: a primeira durante a década de 1980, considerada uma década perdida devido ao esgotamento do modelo econômico vigente e um grande avanço em matéria democrática; a segunda está relacionada com crise de representação partidária e o descontentamento crescente com a política que marcou os anos 1990, ocasionando reformas constitucionais por um lado e, por outro, incorporação de mecanismos de participação com o intuito de sustentar a democracia representativa (ZOVATTO, 2008).

No caso brasileiro, a queda do regime militar esteve diretamente relacionada com a emergência da sociedade civil impulsionada pela organização de novas formas de representações sociais (movimentos sociais, associações civis, fóruns etc.). Pode-se dizer que a história democrática brasileira com a efetiva mobilização de uma sociedade ainda em processo de constituição inicia-se no final da década de 1970. Por isso, esse período pode ser considerado como um marco para o contexto democrático brasileiro que supera tanto em termos qualitativos quanto quantitativos o conjunto de experiências de organização social anterior ao período da ditadura, uma vez que ocorre a ampliação e a pluralização de grupos, associações e instituições que buscam se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999).

Inúmeras formas de organização social surgiram e reconstruíram o âmbito societário: movimentos sociais, organizações não governamentais (ONG), organizações eclesiais de base etc. Cada setor da sociedade se mobilizou para formular pautas de reivindicações e canalizar suas demandas em esferas públicas, para assim serem refletidas em forma de política pelo Estado (FLEURY, 2005).

O surgimento de novos atores sociais que anteriormente não estavam presentes no contexto histórico brasileiro demonstra a heterogeneidade que caracteriza a sociedade civil em

termos de representações sociais, formas de ação coletiva, estratégias de ação, construção identitárias e projetos políticos. Trata-se de levantar a questão de que na sociedade civil coexistem diversos atores com suas respectivas práticas, além de maneiras distintas que adotam para se relacionarem com o Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Sobre esse aspecto dos novos atores sociais, é importante destacar o caráter plural da sociedade civil, pois nesse período de declínio das ditaduras militares a tendência é caracterizá-la de forma homogênea e virtuosa devido ao protagonismo desempenhado na luta contra o autoritarismo. Contudo, a heterogeneidade social, ideológica e cultural é verdadeira entre os segmentos que compõem a sociedade civil (sindicatos, associações, conselhos comunitários, fóruns etc.), inclusive em relação aos projetos políticos que defendem, podendo possuir um teor pouco democratizante (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A democratização no Brasil, iniciada no final da década de 1970, colocou na agenda política nacional a temática da cidadania. Em nenhum período da história brasileira, os direitos sociais e políticos foram tão valorizados seja pelos diversos atores sociais ou pelas organizações partidárias representativas (FEDOZZI, 1998).

Um novo padrão de cidadania foi sendo constituído a partir da concepção de “um direito a ter direitos”. Tal concepção não se limita à conquistas formais ou ao acesso de direitos já previamente definidos, mas à implementação efetiva de novos direitos que surgem de lutas específicas e da ação concreta da sociedade. Os direitos à moradia, à proteção ambiental, ao próprio corpo etc. surgem no bojo dessa nova concepção. Essa redefinição contempla de forma ampla não somente o direito à igualdade, mas também o direito à diferença (DAGNINO, 1994).

Ainda sobre a ideia de “um direito a ter direitos” mais dois aspectos podem ser desacados na redefinição da cidadania no Brasil: um deles remete a uma nova proposta de sociabilidade mais igualitária, não somente refletida em termos político-institucionais, mas sim no núcleo da própria sociedade em construir uma cultura mais igualitária em termos de relações sociais; o outro, diz respeito a construção de práticas políticas consideradas inovadoras pela perspectiva democrática devido a sua engenharia institucional em influenciar o jogo de poder com o Estado, como o OP, conselhos gestores e conferências (DAGNINO, 1994).

Em relação ao retorno da democracia, é importante ressaltar que mesmo com esse cenário de intensa mobilização social que dinamiza a sociedade civil e pressiona o Estado a favor de mudanças político-institucionais, o retorno da democracia só foi possível com a construção de uma grande pactuação/negociação política que conciliou novos interesses com a manutenção das elites tradicionais (FLEURY, 2005).

O processo democrático teve na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) sua maior expressão ao direcionar para o marco legal as diversas demandas da sociedade, não somente quanto a uma nova institucionalidade democrática que reconhece a participação direta como uma de suas diretrizes, mas também significou uma mudança no sistema de proteção social, com a garantia de direitos sociais universais (FLEURY, 2005).

No caso brasileiro, a CF 1988 foi resultado de uma associação entre a luta por uma democracia participativa e a constituição de sistemas universalizados de proteção social, estruturados pela descentralização das ações e dos serviços, enquanto que os demais países da região sofriam as consequências de um modelo de reforma social orientado pela lógica de mercado e, conseqüentemente, de redução das responsabilidades do Estado (FLEURY, 2005).

Foi a primeira vez na história do país que a ordem social ganhou autonomia da ordem econômica em um texto constitucional. Nas Constituições anteriores, os direitos sociais estavam subjugados aos direitos trabalhistas, com exceção do direito à educação. Ao introduzir o modelo de seguridade social como constituinte do sistema de proteção social no país, ocorre um rompimento da cobertura dos direitos sociais que, desde o início do século

XX, estava restrita aos setores da sociedade inseridos no mercado formal de trabalho. Antes da CF 1988, prevalecia o modelo de seguro social na área previdenciária, estando incluída a atenção à saúde somente para trabalhadores em regime formal, enquanto para aqueles que possuíam vínculos informais na categoria trabalho, prevalecia o modelo assistencial (FLEURY, 2008).

A seguridade social é definida pelo texto constitucional como “*conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Art. 194).

Os benefícios sociais passariam a ser concedidos por critérios de necessidade, como fundamento da justiça social, realizados por mecanismos mais solidários e redistributivos, o que garante o caráter universal da cobertura e do atendimento, além da integralidade das estruturas governamentais (FLEURY, 2008):

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988; Art. 194 § 2º).

Importante destacar que a construção deste novo padrão de proteção social inaugurado com a CF 1988 insere-se na luta pela democratização do país refletida na intensa mobilização de diversos setores da sociedade que, a partir de meados da década de 1970, adquire novas características e estratégias. Se anteriormente a esse período a atuação estava concentrada nas universidades, nos partidos políticos clandestinos e nos movimentos sociais no âmbito da própria esfera da sociedade, nos anos 1970 passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio Estado (FLEURY, 2008).

Isto porque com as eleições em 1974, (1) os partidos oposicionistas ao regime militar que ocupam as administrações municipais passam a desenvolver experiências democráticas inovadoras. Soma-se a isso (2) que em órgãos centrais do Estado, responsáveis pela condução das políticas sociais, novos elementos de transformação são introduzidos no modelo de organização de planejamento e organização das ações até então vigente. E, por último, (3) os partidos políticos e o Congresso se fortalecem tecnicamente e passam a adotar a problemática social como uma de suas plataformas, aliada a projetos de construção de uma sociedade democrática (FLEURY, 2008).

Contudo há um paradoxo em relação ao novo formato de proteção social consolidado pela CF 1988 e ao modelo econômico vigente na década de 1990. Se de um lado, no eixo político-institucional, inaugura-se um novo período, com diretrizes de universalização da cidadania pela garantia de direitos sociais configurados pela seguridade social, por outro, o governo brasileiro aderiu à política econômica neoliberal que preconiza maior ingerência do mercado e, conseqüentemente, redução das funções do Estado por meio de um controle fiscal e monetário, somado à privatização de empresas estatais (FLEURY, 2005; 2008).

Pode-se dizer que a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo em que ampliou direitos sociais e gerou uma nova institucionalidade democrática, foi simultânea a um processo de redução do papel do Estado e da sua capacidade de investimentos e de redistribuição (FLEURY, 2005, p. 6).

Ainda sobre as mudanças introduzidas com o novo texto constitucional de 1988, a organização político-administrativa ganhou destaque em relação ao município ser

compreendido como uma esfera autônoma na estrutura federativa brasileira, assim como a União e os estados (BRASIL, 1988, art. 18).

Fruto da tendência descentralizadora da CF 1988, o município passou a ser reconhecido como ente federado dotado de responsabilidades constitucionais específicas na provisão de serviços e na elaboração de políticas. Para tanto, tiveram sua competência legislativa aumentada, com a atribuição de novas responsabilidades e destinação de recursos tributários (FLEURY, 2005), assim como preconiza o Artigo 30 da Constituição, com destaque para as seguintes competências: “*I - legislar sobre assuntos de interesse local; V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*” (BRASIL, CF 1988, Art. 30).

Com isso, a descentralização política, administrativa e financeira prevista pela CF 1988 reverteu a tendência que caracterizou os governos autoritários em concentrar recursos fiscais no nível central e repassá-los aos municípios por meio de transferências negociadas. O novo padrão inaugurado com a nova Constituição adotou como critérios de transferência de recursos os níveis subnacionais e a renda per capita (FLEURY, 2005).

Sobre o formato da participação na CF 1988, de acordo com seu parágrafo único: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”, o que significa a inserção da democracia participativa em caráter complementar ao regime político. Desse modo, é assegurado à população o direito da participação para além da escolha de representantes políticos eleitos por meio de votação.

Uma das formas de participação instituída no texto constitucional refere-se à participação direta através da expressão da soberania popular por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, apesar da sua implementação após a CF 1988 não ter sido significativa. “*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*” (Art. 14).

Importante destacar também, a garantia da iniciativa popular não somente no Poder Executivo, mas também no Legislativo:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988, Art. 61 § 2º).

Contudo, cabe ressaltar a não utilização de forma expressiva do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular até os dias atuais. Isso pode ser justificado pela dificuldade de implementá-los em função das várias lacunas no texto constitucional, da demora em promulgar uma legislação infraconstitucional para regulamentação desses mecanismos e da ausência de uma cultura cívica participativa disseminada na população (FLEURY, 2006b).

No caso do plebiscito e referendo, as normas que regem as respectivas implementações são custosas do ponto de vista da participação. Isso porque a Lei 9.070/98 determina em ambos os casos que apenas o Congresso Nacional com mínimo de 1/3 dos seus representantes políticos, e também do Senado poderá realizar a convocação. Significa que somente os governantes podem assim fazê-lo, ficando a população impossibilitada de solicitar a realização desses mecanismos, visto consistir em uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional (FLEURY, 2006b).

A iniciativa popular segue o mesmo padrão de regulamentação restritivo. De acordo com a Lei 9.070/98, poderá ser convocada mediante apresentação à Câmara de Deputados de

um Projeto de Lei que abarque 1% do eleitorado brasileiro, distribuído em pelo menos cinco estados, com percentual não inferior a três décimos dos eleitores em cada um deles (FLEURY, 2006b).

Contudo, no caso da iniciativa popular há um exemplo significativo que contribui para o fortalecimento da ética no sistema eleitoral no país, principalmente quanto ao voto consciente e a publicização de informações sobre os candidatos políticos. Fruto de mobilização popular a denominada “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135)⁴ foi regulamentada em 2010 e consiste no impedimento da candidatura daqueles políticos que apresentarem condenações nas esferas eleitoral, administrativa ou criminal.

De acordo com a legislação, a pena consiste no afastamento por oito anos das urnas daqueles candidatos que possuem suas contas referentes aos exercícios de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade na forma de improbidade administrativa. A inelegibilidade se aplica para os cargos dos poderes Legislativo - Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais – e Executivo: Presidente da República, Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito (Art. 2º).

Uma segunda forma de participação está relacionada ao poder local atribuído pela tendência descentralizadora da CF 1988 e diz respeito às institucionalidades participativas asseguradas pelas políticas sociais, sobretudo na área da saúde, que foi a precursora deste processo institucional participativo.

Por instâncias participativas entendem-se espaços públicos decisórios que inserem a população por meio de entidades representativas no processo de decisão política. O propósito é permitir que Estado e sociedade atuem conjuntamente na definição de estratégias para que propostas contraditórias possam ser debatidas; escolhas sobre as melhores alternativas para a solução de problemas que afetam à população sejam realizadas e, a partir daí, possibilitar a elaboração de políticas que vão ao encontro das demandas da sociedade (SCOREL; MOREIRA, 2008).

A existência de arranjos institucionais participativos pode ser visualizada na seção dedicada à seguridade social que seguirá o caráter

democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Art. 194; VII).

Assim como na seguridade social e seguindo o exemplo do setor saúde que instituiu a diretriz da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde SUS (Art. 198), as demais áreas sociais também incorporaram o princípio participativo e instituem órgãos colegiados na gestão das políticas, como a assistência social: “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*” (Art. 204, II) e os direitos da criança e do adolescente: “*O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais...*” (Art. 227, § 1º).

A tendência descentralizadora da CF 1988, presente também na institucionalidade dos mecanismos de participação, pode ser percebida nos seguintes artigos constitucionais que estendem aos estados e municípios os mecanismos de participação direta: “*A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual*” (Art. 27, § 4º) e “*iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*” (Art. 29, XI).

⁴ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm Acesso em: 27 de fevereiro de 2015.

Sobre a dimensão participativa prevista com a reforma constitucional brasileira, assim como ressalta Avritzer (2006), não se trata apenas de um artigo isolado na formulação das formas de expressão da soberania popular, mas de um desenho institucional que se desdobra para os entes federados (estados e municípios).

As instâncias colegiadas que se multiplicaram no país após a CF 1988 foram os conselhos gestores e as conferências. Foram instituídos em cada esfera de governo (União, estados e municípios) por legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentaram os artigos da CF 1988 na área das políticas sociais (AVRITZER, 2006).

A área da saúde foi a precursora desses espaços participativos devido à emergência do Movimento pela Reforma Sanitária durante a segunda metade da década de 1970, que possibilitou a constituição de um novo padrão de saúde no país com a instituição do SUS. A Reforma Sanitária foi importante por questionar a concepção de saúde até então vigente, restrita à dimensão biológica e individual, ao defender um novo enfoque caracterizado pela dimensão política da área de saúde e pela determinação social do processo saúde-doença. Seu objetivo transcendia esse novo enfoque por incorporar na sua atuação a luta pela democratização do país e pelo fortalecimento das organizações da sociedade civil (PAIM, 1997; ESCOREL, 2008).

A institucionalização no interior do Estado de órgãos colegiados de participação, como os conselhos e as conferências, está diretamente relacionada com as ideias fundadoras da Reforma Sanitária: a participação social na política de saúde. Buscava-se tanto a democratização do acesso aos bens e serviços de saúde do país, como também a democratização do acesso ao poder. Em outras palavras: o direito universal à saúde deveria ser acompanhado, e garantido também pelo direito à participação (CARVALHO, 1997).

Os conselhos são definidos como órgãos colegiados compostos por representantes, tanto do governo como da sociedade, com atuação na área correspondente na qual serão instituídos. Possuem caráter **permanente** (significa que não podem ser extintos por nenhuma autoridade ou legislação estadual ou municipal, sendo tal feito realizado apenas por uma nova legislação federal) e **deliberativo**, ou seja, detém poder de decisão política mediante a discussão e posterior aprovação de assuntos colocados em pauta. As decisões são realizadas incluindo aspectos econômicos e financeiros, e devem ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (União, estados e municípios) (BRASIL, 1990; Art. 1º, § 2º).⁵

As conferências são consideradas como fóruns participativos, abertos à participação da população com a presença também de representantes governamentais, tendo por finalidade avaliar a situação da área na qual foi instituída (saúde, educação, assistência social, urbana etc.) e propor diretrizes para a formulação da política correspondente no âmbito nacional, estadual e municipal, devendo ser convocada pelo Poder Executivo ou pelo Conselho na área correspondente (BRASIL, 1990; Art. 1º, § 1º).

Ainda em relação às características que estruturam esses espaços, tanto os conselhos como as conferências são órgãos paritários, o que significa número igual de representantes tanto da sociedade civil quanto do Estado na sua composição. As regras de funcionamento são definidas em regimento próprio e aprovadas pelos respectivos conselhos (Art. 1, § 4º, § 5º).

Para se ter uma ideia da disseminação dos conselhos gestores no Brasil, em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima-se que a existência destes órgãos participativos alcança os seguintes percentuais do total de municípios

⁵ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

brasileiros: assistência social (99,3%); saúde (97,3%); direitos da criança e do adolescente (91,4%); educação (79,1%) e meio ambiente (56,3%).⁶

Sobre os conselhos gestores, cabe a realização de duas ressalvas: a primeira delas é que anteriormente a CF 1988 já existiam conselhos instituídos na gestão pública no país, em algumas áreas, com destaque para saúde e educação. Contudo, detinham funções somente de assessoramento ao Poder Executivo sobre questões internas da área correspondente, sem poderes decisórios e tampouco abertos à participação cidadã. A segunda diz respeito à exigência em legislação, a partir da segunda metade da década de 1990, da criação de conselhos gestores como requisito para o recebimento de recursos financeiros destinados às áreas sociais. Isso explica, em parte, a multiplicação destas instâncias participativas na esfera municipal e a sua concentração na área social. Para se ter uma ideia, no ano de 1998, dos 1.167 conselhos gestores existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 tinham sido criados após 1997; 305 entre 1994-1996; e apenas 73, antes de 1991 (GOHN, 2002).

Outro mecanismo que não está previsto na CF 1988 – diferentemente dos demais instrumentos apresentados acima –, mas que teve seu surgimento associado ao processo de democratização brasileiro consiste no OP. Seu surgimento se deu na cidade de Porto Alegre (Rio Grande do Sul) em 1989 e inaugurou o que ficou conhecido como “Administração Popular”. Iniciou-se com essa instância decisória um modelo de gestão pública que insere a participação direta da população na elaboração do orçamento público direcionado para a escolha de prioridades dos investimentos municipais (FEDOZZI, 1998).

De fato, quem decide pela implementação do OP no município é o prefeito. Sua estrutura organizativa está associada à realização de assembleias regionais e temáticas, sendo abertas à população. Todos os cidadãos sem vínculos necessariamente com entidades representativas podem participar como membros das assembleias com igual poder de deliberação (AVRITZER, 2006).

Desde a década de 1990, quando iniciou a disseminação do OP para outras localidades do território brasileiro, as principais experiências, além de Porto Alegre (RS), estão concentradas nas cidades de Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP) e Recife (PE). Até 1997, pode-se dizer que a instituição do OP pelas prefeituras municipais esteve vinculada ao PT. A partir de então, percebe-se uma tendência de expansão do OP para outros municípios, o que difere do padrão inicial de concentração nas capitais, bem como a sua pluralização partidária, com destaque para as prefeituras geridas pelo Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Os casos mais expressivos de municípios com OP estão situados no estado do Rio Grande do Sul, seguido de São Paulo e Minas Gerais (AVRITZER, 2006).

Como discutido acima, a CF 1988 inaugura uma arquitetura institucional que privilegia a combinação entre representação política característica da democracia representativa e novas formas de participação que configuram a democracia participativa. Segundo Avritzer (2006), dois aspectos precisam ser ponderados sobre essa combinação e, de certa forma, apresentam um comportamento em direções opostas: (1) o primeiro refere-se aos instrumentos democráticos: plebiscito, referendo e iniciativa popular, que permanecem vinculados ao funcionamento do Congresso Nacional ou dos legislativos estaduais. O ideal para a ampliação da democracia participativa é que esses instrumentos de consulta popular adquiram uma lógica própria e sejam independentes do Poder Legislativo; (2) o segundo aspecto diz respeito a disseminação no âmbito municipal de inúmeras instâncias decisórias

⁶INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

participativas, sobretudo os conselhos gestores. Apesar de serem consideradas como uma inovação democrática, esses espaços têm sido marcados por uma reduzida capacidade decisória e de transformações na política local. O ideal seria que os espaços decisórios participativos, constituídos com potenciais de interferência política no Executivo, alcançassem alguma forma de participação no Legislativo.

4.3. Argentina

Antes de iniciar esta seção é importante destacar que, diferentemente do Brasil, no qual é possível debruçar-se sobre uma significativa produção acadêmica sobre mecanismos de participação (como os conselhos gestores), no caso argentino o mesmo não acontece. Assim como já constatado por Panfichi e Chirinos (2002) há poucos estudos sobre essa temática em abrangência nacional, inclusive sobre a própria discussão de sociedade civil.

O panorama da Argentina com o retorno da democracia é diferente do caso brasileiro. Como ilustra Cardoso (1984), as políticas econômicas internacionais nesse país operaram sobre uma base social e produtiva que desde o século XIX teve como características marcantes: exitosas economias primário-exportadoras e forte capacidade integradora da sociedade. Tais características guardam relação com a formação histórica das colônias espanholas que eram consideradas regiões complementares às metrópoles e, à semelhança da Europa, possuíam uma burguesia competitiva e uma massa de trabalhadores assalariados tanto no campo como na cidade.

Contudo, a ditadura militar instaurada no período 1976-1983 destruiu instituições democráticas, partidos políticos enraizados em bases populacionais e com longa trajetória, Parlamentos respeitados pela cidadania e sobretudo, o desmonte de uma sociedade relativamente ativa (CARDOSO, 1984).

Nesse período, a ocupação industrial teve queda de 30%, afetando, principalmente, os setores metalúrgicos, de bens de capital, tecidos, couro e, em menor medida, a produção de alimentos, bebidas e tabaco. O desemprego gerou bolsões de pobreza em localidades consideradas anteriormente polos industriais, como Rosário, Córdoba e região metropolitana de Buenos Aires (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000).

Outro é o panorama da sociedade brasileira, que se construiu a partir de uma estrutura patrimonialista muito arraigada; a burguesia constituída não se assemelhava com o perfil europeu de estilo competitivo; contava com expressivo contingente de mão de obra escrava no campo em detrimento de uma classe trabalhadora, além de possuir bolsões de pobreza bastante expressivos não só regionalmente, mas também naquelas áreas mais desenvolvidas (CARDOSO, 1984).

Em meados da década de 1950, a estrutura social e produtiva brasileira passou de um sistema econômico agrário-exportador sustentado no café e na cana-de-açúcar em uma economia de subsistência para um estilo de desenvolvimento dirigido pelo Estado (modelo desenvolvimentista) que na década de 1980 alcançou a 8ª economia industrial do mundo. Contudo, a estrutura industrial altamente desenvolvida não se tornou autossustentável financeira e tecnologicamente, e foi nesse período que ocorreu a formação de um consenso quanto à necessidade de inserção em economias globalizadas, assumindo como requisitos a redução das funções do Estado; fortalecimento do mercado; flexibilização das relações trabalhistas; controle inflacionário às custas da exclusão social e da desigualdade de renda (FLEURY, 2005).

No caso argentino, como sintetiza Cardoso (1984), a base produtiva foi desorganizada; o impulso ao crescimento econômico, reduzido; setores das atividades econômica e social foram privatizados e o progresso nas exportações agrícolas beneficiou apenas alguns setores. Diferentemente do caso brasileiro, que vivenciou o chamado “milagre econômico” durante a

ditadura militar, na Argentina “teve-se apenas imobilismo e desacerto” (p. 49), não se alcançando uma fase superior de desenvolvimento econômico.

No plano político, os principais partidos extinguidos pela ditadura formaram uma instância de ação contra o regime militar conhecida como *Multipartidaria* que começou a pressionar pelo retorno do Estado democrático. Frente a essa situação, os militares decidiram recuperar as Ilhas Malvinas e obtiveram apoio e legitimidade por um breve período devido ao seu discurso anticolonialista (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000).

Contudo, a derrota sofrida para a Inglaterra na Guerra das Malvinas em 1982 que recebeu o apoio dos Estados Unidos, somada ao comportamento corrupto dos militares em relação às contribuições realizadas pela sociedade argentina no auxílio aos recrutas que estavam na guerra, enfraqueceram a ditadura militar. Assim, no final de 1982, os militares não tiveram escolha e viram-se obrigados a promover a abertura democrática com a convocação de eleições para o próximo ano (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000).

Nesse período também surgem novos atores que passam a manifestar suas reivindicações, com destaque para os movimentos por direitos humanos que colocam no centro do debate os desaparecidos, a dimensão ética na prática política e a valorização de acordos básicos da sociedade com os partidos políticos. As organizações sociais, como as “Mães da Praça de Maio” constitui o exemplo mais expressivo com impacto nos meios de comunicação nacionais e internacionais, além de um reconhecimento internacional (ALBUQUERQUE, 2004; FORD, 2007).

O retorno do sistema político democrático em 1983 não culminou, diferentemente do Brasil, na formulação de um novo texto constitucional. No caso argentino, a transição democrática foi caracterizada pela atualização da Constituição vigente conferindo ao documento um feitiço propriamente democrático. Segundo Arantes e Couto (2010), tal distinção, se deve à importância que o primeiro texto constitucional datado de 1853 teve para a Argentina na definição do Estado-nação, sendo a Constituição original forte nessa matéria que apesar do país ter sofrido rupturas políticas não foram capazes de alterá-la, mesmo tendo provocado mudanças em aspectos de ordenamento político do país.

Em relação aos mecanismos de participação, logo após o retorno democrático, em 1984, se convoca uma consulta popular em caráter não vinculante tendo como objetivo conhecer a opinião do eleitorado sobre a aprovação ou não do *Laudo Beagle*, referente a um acordo com o Chile sobre a determinação da linha divisória do Canal Beagle que compreende três ilhas. A decisão sobre a convocação da consulta popular foi objeto de controvérsia no que diz respeito a possibilidade ou não de convocação. De um lado, estavam aqueles que argumentavam que o texto constitucional impedia a iniciativa e, de outro, os que consideravam que, como a iniciativa não teria caráter vinculante, eram grandes as chances do eleitorado não querer se pronunciar sobre a questão. Contudo, para além da controvérsia, a consulta foi realizada e, mesmo o voto não sendo obrigatório, 70% dos eleitores argentinos compareceram às urnas (SABSAY, 2008).

Contudo, mesmo tendo tal iniciativa um significado expressivo para a dimensão da cidadania na Argentina, a incidência destes novos instrumentos de participação direta no cenário público tem sido quase nula. A causa pode estar nas dificuldades para a implementação de tais iniciativas que impõe requisitos difíceis de serem cumpridos. A convocatória das consultas populares fica muito a cargo do Legislativo e do Executivo, o que restringe o seu poder de aplicação pela população devido aos custos gerados para a organização e a mobilização de tal instrumento de democracia direta (SABSAY, 2008).

Este cenário não é característico somente da Argentina, mas atinge também toda a América Latina, segundo pesquisa realizada por Zovatto (2008) quanto à utilização do plebiscito, referendo ou consulta popular na região durante o período de 1978-2007. Os resultados mostram que o uso destes instrumentos em escala nacional tem sido modesto e

altamente concentrado em um número reduzido de países. Um primeiro dado diz respeito aos países que utilizam com frequência esses instrumentos: Equador e Uruguai. Outra informação refere-se a quantidade de vezes que foram convocados: 27 das 41 consultas realizadas (66%) estão concentradas em quatro países: 12 no Uruguai; sete no Equador; quatro na Venezuela e outros quatro no Panamá. Em outras palavras: 22% dos 18 países da região concentram 66% das consultas populares realizadas no período de 1978-2007. E um país somente, o Uruguai, concentra 30% do total destas consultas.

A investigação também aponta que a tendência, desde o retorno da democracia no final da década de 1970, é o emprego crescente dos mecanismos de consulta à população nos países latino-americanos. Enquanto na década de 1980 foram realizadas, ao todo, nove consultas populares (21%), nos anos 1990 o percentual alcançado foi de 48%, sendo a maioria para legitimar ou rejeitar reformas constitucionais. A partir dos anos 2000, 11 consultas (27%) foram empregadas: duas na Bolívia; duas no Equador; duas no Uruguai; duas na Venezuela; uma no Brasil; uma na Colômbia e uma no Panamá (ZOVATTO, 2008).

Na Argentina, a reforma constitucional de 1994 pouco inovou em termos de cidadania, quando comparado ao caso brasileiro. Do ponto de vista político-institucional a mudança mais significativa refere-se ao Art. 90 que dispõe sobre o mandato do presidente e vice-presidente da República de quatro anos podendo ocorrer reeleição. Isso quer dizer que a concepção e o exercício do poder político nesse país estão concentrados exclusivamente pela representação política no sistema democrático, assim como prevê o Art. 20: “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”.

Em relação a à disposição dos mecanismos de participação cidadã na Constituição da Argentina é garantida a iniciativa popular (ainda não utilizada) pelo Art. 39 e a consulta popular (referendo e plebiscito) pelo Art. 40. Espaços públicos institucionalizados de cogestão entre Estado e sociedade não estão dispostos na legislação nacional desse país. O mesmo acontece nas Constituições da Bolívia, Honduras, Paraguai e República Dominicana, como pesquisado por Jara (2006).

Essa ausência na institucionalização de órgãos colegiados na gestão pública entre Estado e sociedade pode ser explicada também pelo cenário político instável que marcou a Argentina no início da década de 1990. Optou-se pela realização de algumas reformas na legislação nacional e pela manutenção da Constituição de 1853, em detrimento da elaboração de um novo texto constitucional. A explicação pode residir no retorno da democracia ter sido marcado por uma descrença popular frente às instituições políticas. Antes da Reforma Constitucional de 1994, o conflito social disseminava-se pelo país, reproduzindo-se assembleias populares, movimentos piqueteiros, movimentos culturais e a criação de meios de comunicação alternativos. Ainda hoje é visível a insatisfação da população argentina com as instituições políticas (ARAUJO; FERNANDES; FEDALTO, 2012).

Um dos mecanismos de participação na Argentina presente a nível provincial e municipal que encontra na experiência brasileira o seu modelo refere-se ao OP. Considerado uma inovação do ponto de vista democrático, desde então, passou a ser reconhecido como uma experiência bem-sucedida de participação direta e, desse modo, alcançou uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional (FEDOZZI, 1998).

Segundo a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, o caso brasileiro inspirou cerca de duas mil experiências a nível mundial, tornando o país uma referência internacional quando o assunto é democracia participativa.⁷

Na Argentina, o OP constitui uma experiência de participação direta, com destaque para as províncias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza e Santa Fe,

⁷ Disponível em: <http://www.redeopbrasil.com.br/> Acesso em: fevereiro 2015.

que agregam um conjunto significativo de municípios com essa experiência e integram a Rede Argentina de Orçamento Participativo.⁸

Segundo investigação realizada por Ford (2007), a implementação do OP na Argentina está relacionada com o colapso da paridade entre o peso argentino e o dólar ocorrido em 2001, que provocou a derrocada econômica e a emergência de diversas manifestações populares nas cidades que reivindicavam mudanças. O presidente na época, Fernando de La Rúa, renunciou ao cargo e abriu caminho para um período de crise político-institucional pela qual sucederam na Argentina cinco presidentes em apenas uma semana. A conjuntura política foi marcada por saques a comércios e repressão policial. A partir daí assembleias auto-organizadas em diferentes localidades do país começaram a se formar e discutir problemas locais e nacionais. Começou, então, a circular a expressão entre a população argentina: “*que se vayan todos!*” (FORD, 2007: 35).

A crise de 2001 teve importância no cenário político argentino por promover uma ruptura do modelo econômico, político, social e cultural que predominou no país desde pelo menos a ditadura militar iniciada em 1976, alcançando seu ápice na década de 1990. A crise se instalou nos dias 19 e 20 de dezembro de 2001. Milhares de pessoas ocuparam as ruas para manifestar e reivindicar contra a atuação do Estado e a incapacidade do seu quadro de representantes governamentais em prover políticas públicas eficientes. O resultado da fragilidade da governabilidade política foi refletido nas mobilizações, saques, paralizações e emigração de cidadãos argentinos em outros países (FORD, 2007; ACUÑA, 2003).

O cenário político-institucional hoje vivenciado pela Argentina aponta para um mau funcionamento do sistema partidário-eleitoral pelo qual o sistema político democrático é configurado. Parece que há uma crise de representação política, ou seja, um divórcio entre as demandas da sociedade e a capilaridade dos governantes em absorvê-las e responderem com políticas efetivas (ACUÑA, 2000).

O processo de democratização na Argentina, assim como no Chile e no Uruguai, foi assumido por partidos políticos e acordos institucionais, o que acabou por dificultar uma renovação das organizações sociais, como também a emergência de novos atores políticos. No Brasil, ao contrário, a luta pelo retorno da democracia incorporou as lutas populares e sindicais em diversos setores, também caracterizadas pela participação de diversos segmentos sociais, que dinamizaram o tecido social com suas reivindicações por autonomia e a resolução de problemas (ALBUQUERQUE, 2004).

Ao levar em consideração esse contexto de refundação democrática na Argentina, no qual o mecanismo partidário-eleitoral teve uma importância relevante na trajetória política de participação nesse país, pode-se considerar que ocorreu um rompimento dos laços de confiança dos cidadãos argentinos com os políticos eleitos para a gestão da coisa pública. Os reclamos sobre a autonomia dos representantes com respeito aos seus representados acabaram sendo o motivo considerado para a falta de transparência e de práticas de corrupção, somados ao não cumprimento das promessas eleitorais e da exclusão do cidadão como peça chave na governabilidade democrática (ACUÑA, 2000).

A opinião pública é construída em torno da apatia política, da descrença com a representação política, do desejo pelo afastamento da vida pública, das práticas corruptas pelos governantes e da incapacidade da classe política em exercer as suas funções. Parece que a frase “o povo governa através de seus representantes” adquire um sentido maior para a sociedade argentina. Isso porque parecem valorizar a ideia que os políticos eleitos uma vez no governo são aqueles mais qualificados para deliberarem, já que possuem um alcance maior e melhor das informações (ACUÑA, 2000).

⁸ Disponível em: <http://www.rapp.gov.ar/index.php> Acesso em: fevereiro 2015.

A questão parece residir na frustração da representação política que historicamente configurou a relação da sociedade argentina com o Estado. A conjuntura atual leva a crer que a relação de confiança esperada pelos governados frente aos governantes eleitos foi desfeita devido à falta de transparência pública; escândalos de corrupção político-partidária e autonomia dos representantes que não mais consideram as preferências dos cidadãos (ACUÑA, 2000).

O fortalecimento dos sistemas políticos representativos consiste não somente na institucionalização de mecanismos de participação decisórios entre Estado-sociedade. Essa constitui uma medida necessária, mas não suficiente para assegurar a sustentação da democracia participativa. Portanto, alguns aspectos podem ser considerados quando o assunto é o fortalecimento da democracia não somente enquanto regime político, mas enquanto prática social (JARA, 2006).

Um primeiro aspecto relevante diz respeito à incorporação da participação em uma perspectiva mais ampla de direitos que define a própria dimensão da cidadania, uma vez que isso envolve uma mudança na relação Estado-sociedade. Desse modo, a democracia participativa encontra sua sustentação em dois polos: de um lado, tem-se a obrigatoriedade pelo Estado de cumprir os direitos por meio da implementação de políticas públicas e, por outro, está a sociedade, em exercer o dever inerente a dimensão da cidadania de exigir, acompanhar, fiscalizar e cobrar o cumprimento dos direitos (JARA, 2006).

Outros elementos também são relevantes com a finalidade de construir as bases para a democracia participativa e consolidar a democracia representativa. São eles: (1) necessidade de manter politizada a participação, ou seja, permitir a ampliação da esfera política decisória, não temendo a realização de conflitos que podem surgir na disputa por interesses; (2) não monopolizar o político nos políticos, mas ampliar e inserir um espectro amplo de atores sociais, assim como preconizar o pluralismo e a inclusão que definem a gestão social, na tomada de decisão política; (3) disseminar a institucionalização de esferas públicas participativas, como conferências, conselhos, colegiados, OP etc., que detém funções garantidas em legislação constitucional para decidir políticas, exercer o controle social, e com isso fortalecer a transparência pública (JARA, 2006).

Para concluir o caso argentino, um dos caminhos para a reversão desse quadro pode estar relacionado com a reconstrução da cultura política participativa. Torna-se necessária a sua dinamização e refundação no próprio núcleo societário por meio da organização social e da emergência de novos atores sociais. Somado a isso, tem-se a combinação entre delegação do poder aos representantes governamentais, característico da democracia representativa, com a institucionalização de mecanismos decisórios participativos entre Estado e sociedade, fruto da construção de uma democracia participativa.

4.4. Brasil e Argentina: Considerações Comparativas

Tendo em vista o que foi apresentado ao longo deste capítulo pretende-se em alguns tópicos destacar as principais questões relacionadas às diferenças e similaridades entre Brasil e Argentina. Parte-se de elementos que caracterizam o processo de formação histórico-social desses países até elementos que configuram a relação entre Estado-sociedade no que concerne à garantia de instrumentos de participação cidadã.

- (1) O tipo de colonização predominante no Brasil e na Argentina – responsável por estruturar social, econômica e politicamente a sociedade desses dois países – ocorreu de forma diferenciada e pode-se dizer antagônica pelas metrópoles portuguesa e espanhola, a começar pelos traços que moldam a identidade portuguesa – personalismo, cordialidade, prestígio, ausência de rigor e hierarquia – e espanhola – valorização da categoria trabalho, planejamento e organização, impessoalidade,

disciplina. Enquanto no caso brasileiro predomina uma “ética da aventura”, no argentino se constrói uma “ética do trabalho” (HOLANDA, 1995).

- (2) Ainda sobre os traços coloniais, o Brasil teve sua formação concentrada no litoral, com fortes raízes rurais e um meio urbano desordenado e sem estímulos políticos, econômicos e culturais para a sua fundação. A Argentina, ao contrário, seguindo o perfil de colonização espanhola teve não somente o meio rural, mas também o meio urbano como instrumento de dominação pela metrópole. Suas cidades foram fundadas de forma planejada e com mínima ordenação para a construção de núcleos de povoamento. Assim, no Brasil tem-se a “ética da aventura” e o perfil do “semeador”, enquanto a Argentina é estruturada pela “ética do trabalho” e do “ladrilhador”.
- (3) Em relação à história democrática, no século XX, Brasil e Argentina, perseguem padrões diferenciados. Enquanto no primeiro, o sistema político tem configuração elitista e institucionalista, porém excludente social e politicamente, no segundo, a participação segue um padrão *movimientista* entre elites e setores populares, com característica mais longa do ponto de vista da participação popular.
- (4) Em ambos os países a instauração das ditaduras militares provocou um rompimento de governos com bandeiras de reformas sociais e da emergência de uma dinamização política em nível societário. As décadas de 1960 e 1970 foram pautadas pela incursão de temas como as reformas agrária, universitária, urbana, educacional em curso na América Latina quando foi surpreendida com a instauração de golpes militares que restringiram os direitos de cidadania.
- (5) A construção de uma cultura política de “um direito a ter direitos” como parte do processo de democratização nos países latino-americanos. As lutas políticas contra as ditaduras militares, especialmente na segunda metade dos anos 1970, ocasionaram o surgimento de novos atores sociais que fizeram eclodir uma pluralidade de reivindicações contra todo e qualquer tipo de exclusão, inclusive de âmbito identitário (direitos humanos, ambientais, feministas etc.). No caso brasileiro, essa ressignificação do espaço público, com a introdução no aparelho estatal da diretriz participativa, somada à conquista pelos direitos de cidadania aconteceu de forma mais expressiva do que na Argentina e nos demais países latino-americanos.
- (6) A América Latina vive o que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) denominaram de “confluência perversa” entre os projetos políticos denominados de neoliberal e democrático-participativo, que podem ser compreendidos pela dimensão econômica em detrimento da social, da prevalência do mercado em relação à sociedade; da eficiência e da competitividade ao invés da redistribuição e da igualdade social; da participação restritiva em oposição à participação ampliada; enfim, da gestão estratégica e não da gestão social.
- (7) No caso brasileiro, a CF 1988 representou um marco em relação aos direitos sociais e ao padrão universal de cidadania nunca visto na história do país. Pode-se dizer que se a Constituição Federal de 1946 foi significativa para os direitos civis, a CF 1988 promoveu o mesmo avanço no campo dos direitos sociais (FLEURY, 2008). Ao assumir uma tendência descentralizadora, o novo marco constitucional promoveu a construção de uma arquitetura de participação, ao dispor de instâncias deliberativas como os conselhos gestores e as conferências, integradas em cada esfera de governo

(federal, estadual e municipais). Além disso, o poder local foi fortalecido pelo reconhecimento do município como ente federado que passou a assumir responsabilidades constitucionais na provisão de serviços públicos e na gestão de políticas até então relegadas à União e aos estados. Isso possibilitou o surgimento de novas experiências democráticas participativas. O Brasil se tornou um país de referência na institucionalização de espaços públicos decisórios no interior do Estado que permitiu a disseminação de seus instrumentos de participação em escala mundial, como pode ser percebido com o OP.

- (8) A Argentina teve um processo de redemocratização diferente do caso brasileiro. A reforma constitucional de 1994 manteve as disposições da Constituição de 1853, com destaque para o retorno da democracia enquanto regime político datado de 1983 e, conseqüentemente, da participação da população nos pleitos eleitorais. Os atores sociais que tiveram destaque na luta contra o regime militar foram aqueles que defendiam a bandeira dos direitos humanos, sendo o exemplo mais expressivo as “Mães da Praça de Maio”, que conquistaram repercussão internacional, percebida até os dias atuais. Os mecanismos de participação estão concentrados em instrumentos de consulta popular, como a iniciativa legislativa popular, o referendo e o plebiscito que, assim como o Brasil, desde que foram instituídos possuem uma débil implementação. Em relação a esferas públicas decisórias, o OP é considerado a principal experiência participativa que se faz presente em níveis provincial e municipal. Sua adoção em governos subnacionais ocorreu pelo impulso a uma tendência de descentralização municipal, a partir da segunda metade da década de 1990, em que alguns governos representados por partidos socialistas reconheceram a política de participação na gestão pública.
- (9) Caminhando para a finalização deste capítulo, pode-se dizer que Brasil e Argentina vivenciam um processo de democratização refletido tanto na consolidação da democracia representativa quanto na construção de novas experiências políticas que configuram a democracia participativa. Considera-se que a institucionalização de mecanismos decisórios de participação no interior do Estado torna-se importante para a construção de uma nova governabilidade democrática sustentada no reconhecimento da sociedade enquanto ator político que propõe, discute, acompanha, fiscaliza e decide sobre os rumos do país, bem como contribui para uma gestão pública mais transparente e responsável por meio do exercício do controle social. Na Argentina, as formas de participação garantidas pelo texto constitucional são de caráter consultivo, o que fragiliza o poder de influência da sociedade civil no processo político decisório. A não institucionalização ou o débil desenho político-institucional da participação cidadã anula o funcionamento de espaços públicos decisórios de cogestão entre Estado e sociedade, pois, se instalados, ocorrem no âmbito de uma “política de governo” e não de uma “política de Estado”. Contudo, a mera garantia legal dessas instâncias deliberativas não garante a efetividade de seu funcionamento, sendo também responsáveis outros fatores relacionados à constituição de uma cultura política democrática.

Por fim, assim como colocado por Santos e Avritzer (2002), a associação entre democracia representativa e democracia participativa possibilita a construção de uma nova gramática social e cultural de organização da sociedade civil e da relação entre Estado e sociedade, que articula uma inovação política com uma inovação social na busca por uma nova institucionalidade da democracia.

5. DO DESENVOLVIMENTISMO AO NOVO- DESENVOLVIMENTISMO: A ABORDAGEM TERRITORIAL EM FOCO

5.1. Teoria do Desenvolvimento Cepalina

A Teoria do Desenvolvimento, trabalhada no âmbito da CEPAL, partia da análise de que os países classificados como subdesenvolvidos, dentre estes os latino-americanos, mereciam uma formulação teórica independente ou adaptada, porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente daqueles denominados desenvolvidos. Era preciso realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza (BIELSHOWSKY, 2000a).

Em meados da década de 1950, com o amadurecimento das teses da CEPAL sobre a problemática do desenvolvimento latino-americano, passa-se a utilizar o termo “desenvolvimentismo” para expressar a consonância com as teses cepalinas e a discussão do processo de industrialização (HALPERIN, 2010).

O desenvolvimentismo, desde o seu surgimento nas décadas de 1930 e 1940, constituiu uma ideologia econômica com fortes vínculos com o nacionalismo. Os economistas que compunham a corrente desenvolvimentista defendiam a constituição de um capitalismo industrial moderno. Tal corrente era constituída por um conjunto de técnicos do governo que tomavam como base para a sua profissão a ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e das condições sociais brasileiras (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 128).

Além disso, eram pessimistas quanto às possibilidades de contribuição do capital internacional na implementação da indústria nacional em setores como: transporte, energia elétrica, petróleo e mineração, a ideologia industrial possuía conotação fortemente nacionalista. Nos demais setores, como o automobilístico, o capital estrangeiro era aceito (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 128).

O desenvolvimentismo é entendido como uma ideologia de transformação da sociedade definida pelo projeto econômico sustentado nos seguintes pontos: (1) via da industrialização para a superação da pobreza e do subdesenvolvimento; (2) intervenção do Estado para o alcance da industrialização; (3) planejamento com o propósito de definir a expansão dos setores econômicos e os instrumentos de promoção desta expansão; (4) ordenação pelo Estado do processo de execução da expansão, com a captação e orientação de recursos financeiros, bem como promoção de investimentos diretos em setores onde a iniciativa privada fosse insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Os países latino-americanos possuíam um diagnóstico comum dos problemas de ordem econômica após a Segunda Guerra Mundial. A problematização concentrava-se na difícil transição entre o período de “crescimento para fora”, de rápida expansão econômica baseada em exportações agropecuárias e minerais, já em decréscimo com a crise de 1929, e um “crescimento para dentro” em que a industrialização de substituição de bens de consumo adquire um papel protagonista (HALPERIN, 2010).

A maior parte dos economistas que se dedicavam nas décadas de 1940 e 1950 ao estudo dos países latino-americanos parecia possuir descrença em relação à teoria econômica existente e à perplexidade face à falta de teorias que poderiam ser adaptadas às realidades econômicas e sociais destes países. “Havia um descompasso entre a história econômica e social e a construção de sua contrapartida no plano ideológico e analítico” (BIELSHOWSKY, 2000a, p. 24), explicada pela ausência de uma teoria que fosse ao encontro da defesa da

industrialização como propulsora do desenvolvimento, fazendo frente à ideologia liberal (BIELSHOWSKY, 2000a; 2000b).

Assim, a CEPAL seria a instituição que fundamentaria teoricamente tal perspectiva para a construção de uma versão latino-americana do desenvolvimento. Seria o instrumento que permitiria aos porta-vozes dos países latino-americanos intercederem no debate político-econômico mundial (HALPERIN, 2010).

Sua criação data de 1948 por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1947, num contexto de críticas latino-americanas de exclusão ao Plano Marshall e de falta de acesso aos “dólares escassos”, o que dificultava a reposição dos aparelhos produtivos da região (BIELSHOWSKY, 2000a).

O primeiro texto de divulgação das ideias da CEPAL, elaborado por Raúl Prebisch, possuía uma linguagem de manifesto que incitava aos países latino-americanos a engajar-se na industrialização. Atacava-se a ordem internacional existente e afirmava-se que nesta ordem não haveria lugar para os países de industrialização recente. Apontava também, a falta de economistas que pudessem captar e penetrar nos fenômenos concretos latino-americanos. Em síntese: “o que dava importância ao novo documento era seu tom de denúncia de uma situação intolerável a que eram condenados os países exportadores de produtos primários” (FURTADO, 1985, p. 62). Prebisch criticava a divisão internacional do trabalho que marcava historicamente os países latino-americanos como concentradores de renda em benefício dos grandes centros industrializados. Além disso, mostrava que a relação das trocas comerciais entre os países do “centro” evoluía de forma perversa para os países da “periferia” (FURTADO, 1985).

As primeiras teses da CEPAL do início dos anos 1950 refletiam uma importante referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos e que décadas depois influenciariam no âmbito internacional diversos pensadores e intelectuais. Como primeiro aspecto a ser destacado, os documentos continham argumentos em que a industrialização em curso possuía um significado especial porque representava a possibilidade de alcance do progresso técnico até o momento restrito aos países industrializados. Segundo, apresentavam a análise da relação entre centro e periferia, trabalhando a fragilidade das economias periféricas no cenário internacional e as tendências perversas de crescimento nos países latino-americanos. E, por último, consideravam fundamental a intervenção do Estado no processo de industrialização frente ao cenário de vulnerabilidades das economias periféricas latino-americanas; papel que o mercado não poderia resolver espontaneamente (BIELSHOWSKY, 2000a).

Ainda sobre as contribuições de Prebisch para a teoria político-econômica da CEPAL, torna-se importante destacar a relação centro-periferia, que inaugurou o enfoque histórico-estruturalista, a ser perseguido nas demais construções teóricas cepalinas. O modelo centro-periferia, em primeiro lugar, é percebido como argumento para um padrão específico de inserção na economia mundial, ou seja, a periferia como produtora de matérias-primas e alimentos, pouco dinâmica e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro. Em segundo, a ideia de que as economias periféricas possuem um modelo próprio de industrialização começou a ser desenvolvida, ou melhor, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda destas economias deveria ser distinto das economias centrais. No caso dos países periféricos tem-se uma estrutura socioeconômica pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, ao contrário dos países centrais. Estes possuem uma estrutura produtiva diversificada, produtividade homogênea e mecanismos de criação e difusão tecnológica (BIELSHOWSKY, 2000a).

Importante destacar que as ideias de Prebisch e dos teóricos cepalinos influenciariam instituições e governos latino-americanos. No caso brasileiro, por exemplo, Celso Furtado em 1958 terá participação no governo do presidente Juscelino Kubistchek como interventor no

Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em que posteriormente será nomeado secretário-executivo do governo. Em 1960 é nomeado superintendente da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – e dois anos depois será nomeado titular do Ministério do Planejamento, no governo João Goulart, onde elaborou o Plano Trienal.⁹

As ideias político-econômicas da CEPAL foram construídas segundo as próprias condições históricas da periferia latino-americana e elaboradas com base em um método essencialmente histórico e indutivo, com um referencial próprio refletido na teoria estruturalista do subdesenvolvimento. A economia política do desenvolvimento cepalina partia do princípio normativo da necessidade da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento dos países latino-americanos (BIELSHOWSKY, 2000a).

Ressalta-se também, que de acordo com a teoria da CEPAL, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana não constituiria uma etapa de um processo de desenvolvimento, mas se caracterizava como um contexto inédito, cujos desdobramentos seriam específicos em cada país. “É, em si, uma situação particular, resultante da expansão destas [economias capitalistas], que buscavam utilizar recursos naturais e mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista” (FURTADO, 2002, p. 30).

Desde o seu surgimento, a CEPAL se desenvolveu como uma escola do pensamento dedicada às tendências econômicas e sociais dos países latino-americanos. Segundo Bielshowsky (2000a), é possível sistematizar em cinco fases o pensamento cepalino, de acordo com a sua produção e suas principais ideias. Tal divisão acompanha a evolução histórica da região latino-americana: (1) 1948-1960 - origem do pensamento econômico-político cepalino e a defesa da industrialização como força impulsionadora do desenvolvimento; (2) década de 1960 - necessidade de reformas para a viabilização do processo de desenvolvimento e distribuição de renda; (3) década de 1970 – importância em promover a reorientação dos estilos de desenvolvimento que fomentem um processo de homogeneização social e fortaleçam as exportações industriais; (4) década de 1990 - implementação de políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade social; e, por fim, (5) anos 2000 - enfoque na elaboração de planos analíticos sobre o processo de desenvolvimento direcionados para temáticas sobre direitos sociais, proteção social e cidadania.

Em síntese, percebe-se a importância da constituição da CEPAL enquanto uma instituição de formulação do pensamento econômico-político latino-americano e de planos dedicados à problemática do desenvolvimento nessas economias. Coloca-se em evidência a situação perversa na qual estava sendo conduzido o desenvolvimento latino-americano em sua histórica relação com os países centrais e a intolerância frente aos problemas estruturais da periferia. Ressalta-se o enfoque histórico-estruturalista, o papel crucial do Estado e o alcance da homogeneização social na condução do desenvolvimento. Soma-se a isso, a influência das teses cepalinas em governos latino-americanos e em gerações, até os dias de hoje, de pensadores e intelectuais no âmbito internacional e latino-americano.

5.2. Teoria do Desenvolvimento à luz do Pensamento Furtadiano: a Questão do Subdesenvolvimento

Porque eu tinha um rumo: entender o Brasil. Era preciso compreender, decifrar o teorema Brasil. (...) Eu ia buscando as causas sociais...Tudo isto para explicar o porquê do atraso.

Celso Furtado (1997, p. 60).

⁹ As informações foram retiradas do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Disponível em : http://www.centrocelsofurtado.org.br/geral.php?ID_M=482 Acesso em: fevereiro 2015.

Celso Furtado é considerado um importante teórico cepalino dedicado à análise da economia política latino-americana e sua interface com a problemática do desenvolvimento. Formulou com base no método histórico-estrutural, no qual teve participação decisiva com Prebisch, a sua teoria original do subdesenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2004).

É considerado para além de um dos mais importantes economistas e teóricos latino-americanos. “(...) Foi um servidor da República, um servidor do povo brasileiro (...). Sua obra teórica faz parte da própria construção nacional, sem o que não nos reconhecemos (...)” (OLIVEIRA, 2004, p. 140).

Como representante da corrente desenvolvimentista, Celso Furtado defende a intervenção do Estado e o planejamento econômico no processo de desenvolvimento. Soma-se a essas características o comprometimento com a questão social, com a superação dos problemas sociais do país, ao enfatizar a direção do desenvolvimento para a homogeneização social. Essa não se refere “à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade [satisfaçam] de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p. 6).

Para Furtado (1992), as teorias do desenvolvimento são definidas como “esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento da produtividade provocam a melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social” (p. 41).

A abordagem teórica furtadiana pode ser percebida em três fases: a primeira, construída a partir da década de 1940, dedicada à análise do subdesenvolvimento; no período 1950-1970, os aspectos socioeconômicos e políticos adquirem maior ênfase; e a terceira fase, nos anos 1980, caracteriza a transição para a problemática do subdesenvolvimento no plano cultural (MENDES; TEIXEIRA, 2004).

Essas três fases marcam as principais características atribuídas à teoria do desenvolvimento por Furtado: a inclusão da dimensão histórica; a análise das relações entre crescimento e distribuição de renda; e o destaque ao sistema cultural como característica específica do subdesenvolvimento das economias periféricas. Ressalta-se que ao discutir a questão das desigualdades sociais e de renda, o caráter regional é considerado como aspecto central da análise, dedicando espaço especial à região Nordeste (MENDES; TEIXEIRA, 2004).

Uma das principais categorias analíticas da obra furtadiana é o subdesenvolvimento, entendido não como uma etapa histórica comum a todos os países, mas sim como uma especificidade dos países periféricos do sistema capitalista fruto do processo histórico de industrialização tardia. Constitui um subproduto do desenvolvimento, ou seja, uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento capitalista (BIELSCHOWSKY, 2000b).

Segundo Furtado (1992), o subdesenvolvimento corresponde a “uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico” (FURTADO, 1992, p. 12). Nas economias periféricas existe, ao contrário das centrais, uma desarticulação entre a acumulação nas forças produtivas e os objetos de consumo, causada pelo processo de modernização, de inserção na divisão internacional do trabalho como exportadoras de produtos primários (FURTADO, 1992, p. 8).

A teoria do subdesenvolvimento parte da relação entre centro e periferia e a inserção dos países latino-americanos no cenário internacional. A periferia possui uma baixa diversificação da estrutura produtiva, o que requer uma necessidade por investimentos em vários setores e exige mais do processo de industrialização em termos de poupança e investimento. Outro aspecto guarda relação com a sua especialização em bens primários e a pouca expansão do mercado externo para esses produtos, bem como a deterioração das

relações de troca. Soma-se a isso a forte heterogeneidade tecnológica, com alguns setores com elevada produtividade e a grande maioria com produtividades reduzidas, o que resulta em diminuta poupança interna proporcional à renda (BIELSHOWSKY, 2005).

A superação do subdesenvolvimento em um quadro de avanço do sistema capitalista não se daria pelo impulso das forças do mercado, mas pela construção de um projeto político direcionado para a mobilização dos recursos sociais, que permita promover a reconstrução estrutural do país (FURTADO, 2001).

As estratégias para a superação do subdesenvolvimento podem ser tecidas, a partir de um conjunto de aspectos que caracterizam a experiência vivenciada pelos países periféricos: (1) autonomia no processo decisório que limite o máximo possível o fluxo de investimentos para o exterior; (2) constituição de estruturas de poder que dificultem a absorção do potencial de investimento pelo processo de reprodução de consumo dos países centrais e abram caminhos para a homogeneização social; (3) estruturas sociais que permitam a criatividade e diluam os processos de excessiva concentração de poder (FURTADO, 2001).

As reflexões de Furtado na década de 1950 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções de política econômica. A primeira no abandono da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo (1772-1823). A segunda de que o Brasil não possui um sistema industrial competitivo em todos os setores, sendo necessária a intervenção estatal. E por fim, o papel da sociedade civil no controle do Estado, a fim de evitar o fenômeno do populismo (PEREIRA, 2011).

A teoria do subdesenvolvimento dedica-se aos processos sociais caracterizados pela não promoção de igualdade social gerada com os aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas. Essa teoria, tecida de forma precursora por Prebisch, analisa o capitalismo como um sistema de ruptura estrutural, denominado de centro-periferia. Tal ruptura seria explicada pelo fato de que, em certas regiões, o progresso técnico teve caráter lento, concentrando suas atividades econômicas na produção de matérias-primas destinadas à exportação (FURTADO, 1992).

Por isso, o subdesenvolvimento é ocasionado pelo desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial, a favor das inovações que atingem diretamente o modo de vida da população. Nas economias centrais existe uma relação entre a acumulação das forças produtivas e os objetos de consumo, ou seja, o crescimento de uma requer o avanço da outra. No caso das economias periféricas há uma desarticulação entre esses dois processos (FURTADO, 1992).

Nos países periféricos a industrialização ocorre de forma diferenciada quando comparada com os países do centro, visto que nos primeiros o processo de modernização se dá no âmbito do sistema de divisão internacional do trabalho, como exportadoras de produtos primários (FURTADO, 1992).

Na periferia, o avanço tecnológico está baseado em um modelo econômico de substituição de importações que tem início com as indústrias simples, necessitadas de poucos recursos tecnológicos e de baixo coeficiente de capital. À medida que avança esse modelo de substituição de bens importados por produção local, há necessidade de maiores aportes de capital, visto que a atividade industrial requer mais esforços de acumulação de capital no sistema produtivo, em comparação com a economia agrário-exportadora (FURTADO, 1992: 9).

Furtado (1992) explica que tratando-se de um país como o Brasil, grande em sua extensão territorial e imerso em uma crise prolongada do setor agrário-exportador, o padrão inevitável seria de industrialização substitutiva. Tal modelo não provocou, como se esperava, a visão otimista da homogeneização social. Pelo contrário, agravou ainda mais a concentração de renda, tendo os benefícios se restringido àquelas classes que detinham o controle dos meios de produção.

Esse padrão ocasionou que o aumento da produtividade no Brasil durante as décadas de 1950 e 1980 caminhou em direção à concentração de capital nas mãos de uma minoria, enquanto a massa populacional permaneceu destituída do mínimo de equipamento pessoal que pudessem valorizá-las no mercado. Como inverter esse quadro é a questão colocada por Celso Furtado (FURTADO, 1992).

Na obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*,¹⁰ que reúne estudos escritos durante a década de 1950, Celso Furtado defende a dimensão histórica do desenvolvimento econômico, em detrimento de modelos econômicos abstratos e de explicações até então tecidas sobre o subdesenvolvimento, pautadas em questões pontuais como: recursos naturais, correntes migratórias, características institucionais etc. “O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica”. (FURTADO, 1965, p. 22).

A partir dessa conceituação sobre desenvolvimento, Furtado (1965) refuta o método da teoria econômica que explica tal fenômeno pelo crescimento, a partir da construção de modelos de sistemas econômicos pautados em variáveis quantificáveis, sem levar em consideração as especificidades da formação histórica e social de cada país.

A teoria do desenvolvimento na perspectiva furtadiana é inserida no âmbito da teoria econômica como uma teoria macroeconômica da produção que entende produtividade social como produto total por unidade de tempo de ocupação da força de trabalho de uma coletividade. Porém, os economistas clássicos – Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill – não analisaram a teoria da produtividade econômica pela perspectiva histórica, tampouco abordaram questões estruturais pertinentes ao processo de desenvolvimento, como: a forma como ocorreu o processo de transformação da produção; os mecanismos utilizados; as relações funcionais e causais entre as variáveis pertinentes ao processo produtivo; a associação entre estrutura produtiva e distribuição de renda, enfim, todos aqueles aspectos relacionados aos problemas estruturais do processo produtivo (FURTADO, 1965).

Em relação à perspectiva marxista para a explicação do desenvolvimento capitalista, essa constitui um caso particular para Furtado, pois possibilita uso da análise econômica como instrumento de fundamentação histórica. A teoria marxista representou um grande progresso para o desenvolvimento da teoria econômica no século XIX por fundamentar, pela adoção do método histórico, um conjunto de concepções filosóficas que traduziam o cenário e as consequências econômicas e sociais do período da revolução industrial (FURTADO, 1965).

Ao tecer a comparação entre o pensamento dos clássicos da economia e da teoria marxista, Furtado (1965) coloca que os primeiros assumiram uma atitude crítica em relação à sociedade feudal e percebiam o sistema capitalista como o propulsor da evolução humana. Marx, ao contrário, identificou as contradições internas da economia capitalista e demonstrou por meio da sua postura ideológica o sentido histórico das instituições capitalistas. Em resumo, a posição dos teóricos clássicos seguia a manutenção das forças históricas que consolidavam o sistema capitalista, enquanto a teoria marxista defendia a superação da situação histórica consolidada.

Furtado (1965) chega à conclusão de que a formulação de uma teoria do desenvolvimento latino-americana não se enquadra na teoria econômica clássica, visto ser limitada para a realização de transformações sociais tão necessárias à região.

Ao traçar o diagnóstico do modelo econômico dos países centrais e periféricos, Furtado (1965) afirma que as técnicas utilizadas para o alcance da produtividade guardam relação com o fenômeno do subdesenvolvimento. Isso porque, enquanto nos países centrais há introdução de novas técnicas para o aumento da produtividade, nos países periféricos sua

¹⁰ FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

produtividade é aumentada pela implantação de técnicas já conhecidas. Em outras palavras: o crescimento de uma economia central ocorre principalmente pela acumulação de novos conhecimentos científicos e por avanços na aplicação tecnológica desses conhecimentos. No caso das economias periféricas, o crescimento é um processo de assimilação da técnica predominante em determinada época.

Esse diagnóstico leva à conclusão de que na periferia existe uma precária utilização dos fatores de produção. Essa deficiência é causada pela escassez de capital. Os países periféricos crescem pela simples assimilação de técnicas já conhecidas, transportadas dos países centrais, o que provoca um subemprego estrutural de fatores e recursos que lideram o processo de industrialização. Para a superação de tal cenário, faz-se necessário um esforço de adaptação da tecnologia, porém torna-se difícil devido os países periféricos carecerem de indústria própria de equipamentos. Esse constitui o maior problema da periferia: o desequilíbrio entre a oferta de fatores e de recursos de produção junto a uma carência de tecnologia (FURTADO, 1965).

Os grandes obstáculos ao processo de desenvolvimento se concentram nos níveis mais baixos de produtividade. A economia nas regiões periféricas caracterizada por escassos recursos técnicos tende à estagnação, pois com seus próprios meios dificilmente poderá alavancar um processo de desenvolvimento. Contudo, o impulso inicial que permite superar tais obstáculos veio historicamente do intercâmbio externo que criou a possibilidade de iniciar um processo de desenvolvimento sem uma acumulação prévia de capital (FURTADO, 1965).

Por isso, Furtado (1965) sustenta a necessidade de considerar as peculiaridades da essência do problema das economias periféricas para a construção de um modelo de desenvolvimento para a América Latina. O subdesenvolvimento constitui um processo particular, resultante da inserção de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas e apresenta vários estágios em seu processo de desenvolvimento. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência que pode perdurar por longos períodos. O caso mais complexo, vivenciado pela economia brasileira na década de 1960, é aquele em que a economia apresenta três setores: um principalmente de subsistência; outro voltado principalmente para a exportação; e o terceiro como núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital fundamentais para seu próprio crescimento (FURTADO, 1965).

Em sua construção teórica do subdesenvolvimento, Furtado (1965) buscou demonstrar que o desenvolvimento industrial ocorreu a um elevado custo social, gerando concentração de riqueza nas mãos de uma pequena classe privilegiada, em detrimento de uma maioria empobrecida. Com isso, o desenvolvimento industrial e o processo de urbanização provocaram consequências graves para a imensa maioria da população que vivia nas áreas rurais do país.

A estrutura agrária do país é marcada pela presença do latifúndio com abundâncias de terras. Nas regiões de processo milenar de povoamento, a economia agrícola se desenvolveu partindo do sistema de produção em direção a uma economia de subsistência das populações locais, tendo por finalidade alcançar formas mais complexas de divisão social do trabalho. Nos países de povoamento recente, como os Estados Unidos, a grande abundância de terras permitiu que se constituísse desde cedo um tipo de organização rural em que a propriedade muito pouco afetava a distribuição da renda (FURTADO, 1965).

Enquanto na Europa o aumento da população permitido pela maior divisão do trabalho se traduzia em uma valorização de terras e numa elevação das rendas – o que exigia um desenvolvimento da técnica agrícola para compensar esse fenômeno –, nos Estados Unidos o desenvolvimento se traduzia na incorporação de novas terras, limitada pela escassez de mão de obra. Assim, o desenvolvimento da técnica agrícola se fez no sentido de mecanização, para

poupar mão de obra, enquanto na Europa se fizera no sentido de elevar os rendimentos da terra, isto é, objetivando poupar terra (FURTADO, 1965).

No Brasil, ao contrário, a agricultura teve origem sob a forma de grande empresa comercial, ao invés de meio de sobrevivência para aquelas populações que se fixaram no território. A emigração da população ocorreu porque era viável organizar a agricultura de exportação. Desta forma, não é a escassez de terra, como na Europa, ou de mão de obra, como nos Estados Unidos, o que condicionou o avanço da estrutura agrária brasileira, mas a escassez de capital e de capacidade empresarial. A terra era declarada de direito àqueles que demonstrassem capacidade para utilizá-la. Desta forma, criou-se, desde cedo, o latifúndio como forma de organização da empresa agrícola (FURTADO, 1965).

A pequena propriedade, constituída por elementos que já não possuíam ocupação na economia agrícola de exportação, ficou restrita a terras de baixa qualidade e mais distantes dos centros de consumo. Na ausência de fatores externos que dinamizassem a pequena propriedade, e também devido ao seu baixo padrão técnico, permaneceu como um meio de subsistência para a população rural (FURTADO, 1965).

O processo de industrialização não promoveu nenhuma melhoria nas condições de vida da população rural. Se por um lado a industrialização ganhou destaque em um período de declínio do setor agroexportador brasileiro, por outro não foi acompanhado de um processo de urbanização que permitisse a absorção fora da agricultura de toda a população. Ou seja, a população rural continuou crescendo enquanto o sistema agrário-exportador continuava estagnado. Ainda assim, a transformação de um sistema agrícola de exportação de uns poucos produtos homogêneos para outra de mercado interno, de uma multiplicidade de produtos, causou inúmeros problemas: o sistema de crédito não estava preparado para atender a agricultura, a comercialização resultou ser mais complexa etc. (FURTADO, 1965).

Ainda assim, para Furtado (1965) a agricultura sofreria modificações com a incorporação de novas técnicas. Sem uma forte pressão no sentido de aumentar a capitalização da agricultura, dificilmente a estrutura agrícola sofreria modificações sem grande importância. Desta forma, não se pode falar propriamente de um desenvolvimento agrícola a nível nacional, mas sim no crescimento em extensão da agricultura, sem significativo aumento da produtividade.

Já, o desenvolvimento industrial ocorreu no país à base de salários estagnados e sem melhoria das condições de vida da população rural. A industrialização se traduziu em transferências de mão de obra de setores de mais baixa produtividade na agricultura (estado de Minas Gerais e a região Nordeste), para outras de maior produtividade nesse setor (estados de São Paulo e Paraná); da agricultura em geral para as indústrias e desses dois setores para outras formas de emprego urbano (FURTADO, 1965).

Um dos caminhos a ser seguido para a reversão desse quadro é a transformação direta da estrutura agrária. A saída é a distribuição menos desigual da renda social que provoque a perda de privilégios pelas classes mais favorecidas e aumente a participação das populações urbana e rural nos benefícios proporcionados pelo desenvolvimento.

5.2.1. Desenvolvimento econômico sob bases sociais

Celso Furtado durante seus escritos da década de 1960 tinha por certo que o desenvolvimento industrial era a condição necessária para resolver os grandes problemas das sociedades em países periféricos: pobreza, concentração de renda, desigualdades regionais. Mas, como ele mesmo disse:

Demoramos a perceber que estavam longe de ser condição suficiente. (...) Daí, que a coexistência de êxito que tive na fase inicial de avanço da industrialização haja sido substituída por sentimento de frustração (FURTADO, 2001, p. 20).

Nesse mesmo período, Furtado teve consciência de que as forças sociais que lutavam pela industrialização não tinham suficiente percepção da gravidade social dos países periféricos e tendiam a aliar-se aos latifundiários e à direita contra as organizações sindicais nascentes (FURTADO, 2001).

Percebeu, então, que a análise do desenvolvimento deveria ser aprofundada como um processo histórico específico e que o crescimento econômico cegaria a população para os graves problemas sociais. O fluxo migratório campo-cidade inebriou a população quanto às melhorias de condições de vida e de ascensão social (FURTADO, 2001).

O avanço na acumulação de capital provocado pelo processo de industrialização nem sempre produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição de renda. Enquanto nas economias dos países centrais a acumulação de capital levou a escassez de mão de obra, criando as condições para que emergissem pressões sociais por elevação dos salários, nos países periféricos provocou a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou a substituição por outras. Em outras palavras, a acumulação de capital nas regiões periféricas esteve a serviço da internacionalização dos mercados que acompanhou a difusão da civilização industrial (FURTADO, 2001).

A dependência tecnológica dos países de periferia está no cerne deste problema. O desenvolvimento tecnológico é dependente porque se limita à introdução de novas técnicas, mas impõe a adoção de padrões de consumo, sob a forma de produtos que correspondem a um grau de acumulação e de sofisticação técnica que só as economias centrais possuem (FURTADO, 2001, p. 48).

A questão colocada aos países periféricos para a superação desta condição é como provocar o desenvolvimento em níveis baixos de acumulação de capital, levando em consideração as mazelas sociais ocasionadas pela divisão internacional do trabalho e os entraves impostos pela internacionalização dos mercados. Ou ainda, como ter acesso a tecnologia por outro caminho que não seja a dependência externa que limita a autonomia e não impacta no processo de homogeneização social? (FURTADO, 2001).

Furtado (2001) resume em três modelos as tentativas mais significativas de superação do subdesenvolvimento na segunda metade do século XX. O primeiro deles, a coletivização dos meios de produção, foi baseado no controle coletivo das atividades de maior peso econômico, tanto nas atividades produtivas, quanto em âmbito nacional, com a planificação centralizada ou ainda na forma de combinação desses dois padrões de organização coletiva do sistema econômico. Tal modelo tem o seu sistema econômico regido por decisões políticas centralizadoras, o que tende a conduzir um afastamento entre os centros de decisão e a população.

O segundo modelo refere-se à priorização quanto à satisfação das necessidades básicas, consideradas essenciais para a uma determinada comunidade. Este projeto de superação do subdesenvolvimento parte da evidência de que o acontecimento tardio do processo de civilização industrial conduzia a formas de organizações sociais que excluía os benefícios da massa populacional. A adoção desse modelo é de natureza política e determina que parte do excedente de capital seja direcionado para modificar o perfil de distribuição da renda, de maneira que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de existência (FURTADO, 2001).

A dificuldade maior deste modelo concentra-se na vontade política para sua implementação, devido à interdependência entre a estrutura do sistema produtivo e a distribuição de renda. Modificar essa interdependência tem um custo social que pode ocasionar desemprego imediato e encarecimento da tecnologia adquirida para satisfazer as necessidades da população de baixa renda (FURTADO, 2001).

E o último modelo percebido por Furtado (2001) está relacionado ao ganho de autonomia externa entendido como uma postura ofensiva assumida pelos países periféricos nos mercados internacionais. Nesta estratégia de desenvolvimento, os investimentos são realizados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa e que exerçam um mesmo impacto no mercado interno. O traço principal desse terceiro modelo é o ganho de autonomia nas relações externas. A condição de dependência externa é superada por uma postura mais ofensiva no mercado. O problema que se coloca de imediato é o da identificação das bases sociais de uma estrutura de poder apta a levá-lo à prática, dependendo de uma estrutura estatal autoritária.

Os três modelos descritos acima apontam que, para a superação do subdesenvolvimento, algumas condições precisam ser cumpridas pelos países periféricos, a serem implementadas por uma forte vontade política apoiada em amplo consenso social. Dentre tais medidas, destaca-se: um grau de autonomia decisória do Estado que limite os investimentos para o exterior; as decisões empresariais descentralizadas, a fim de adotar um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo; e a existência de estruturas sociais que gerem ações preventivas e corretivas nos processos concentração de poder (FURTADO, 2001).

Em seus escritos mais recentes, Furtado considera que a reversão dos problemas econômicos e sociais frente ao modelo neoliberal imposto pelo processo de globalização estaria também relacionada com a dimensão cultural das economias periféricas (FURTADO, 2002). Ou seja, o que ocorre nestas economias é uma reprodução da cultura material do capitalismo mais avançado por uma elite dominante provocada pelo avanço do progresso técnico, que aumenta o hiato de desigualdade interna, reforça as disparidades regionais e limita o mercado interno (MENDES; TEIXEIRA, 2004).

Desta forma, torna-se necessária a formulação de uma política de desenvolvimento com base em valores permanentes tipicamente nacionais e não com base em características culturais impostas pelo processo de acumulação do capital internacional, comandado por empresas transnacionais. Daí, a superação desse impasse que nos defrontamos ocorrer pela criatividade política estimulada pela vontade coletiva. É necessário envolver a população no processo de decisão e conduzir a política de desenvolvimento para a homogeneização social e a abertura de espaços para a realização da potencialidade da nossa cultura (FURTADO, 2002).

Assim, questões fundamentais foram postas por Furtado em sua análise sobre o processo de desenvolvimento nos países latino-americanos que fomentam a reflexão sobre a condução histórica do desenvolvimento e as estratégias para a sua promoção mais equitativa. Furtado nos ensina que pensar o desenvolvimento econômico é pensá-lo com base nos problemas estruturais da sociedade, cuja finalidade é a homogeneização social. O caminho a ser seguido se configura muito menos no âmbito das articulações políticas no interior do Estado e mais na dinâmica da sociedade civil. “É somente a cidadania consciente da universalidade dos valores que une os homens livres para garantir a justiça das decisões políticas” (FURTADO, 2001, p. 67).

5.3. Novo-desenvolvimentismo: o Que Há de Novo?

O novo-desenvolvimentismo guarda relação com a retomada na agenda pública do desenvolvimentismo que predominou na América Latina durante as décadas 1950, 1960 e 1970 e se viu enfraquecida com a aderência dos governos latino-americanos ao modelo econômico neoliberal, proposto pelos países do centro como forma de superar a crise financeira que assolou a região durante a década de 1980. Após mais de duas décadas de insucesso das políticas neoliberais, resgatou-se no século atual a importância pela constituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento (MATTEI, 2011).

Como discutido em seção anterior, o desenvolvimentismo é considerado tanto uma ideologia política nacional como um modelo econômico predominante na América Latina, que tinha por objetivo a superação do subdesenvolvimento. Durante a segunda metade do século XX, os países latino-americanos cresceram a taxas elevadas, o que contribuiu para a formulação de estratégias de desenvolvimento de caráter nacional (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

O desenvolvimentismo não é compreendido como uma teoria econômica, mas como uma estratégia nacional de desenvolvimento. Os governos desenvolvimentistas utilizavam-se do referencial teórico da economia política, destaque para a CEPAL neste processo, para assim formular estratégias que permitissem aos países latino-americanos se desenvolverem, tendo o Estado e as instituições políticas um papel central na coordenação da economia (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Da década de 1940 à década de 1960, o desenvolvimentismo foi dominante na América Latina, possibilitado pela adoção dos governos à teoria cepalina na condução da política econômica. Seguiu uma diretriz nacionalista, pois adotavam como pressuposto a dependência econômica e reconheciam o vínculo de subordinação com os países do centro, que se traduzia no maior obstáculo para o crescimento econômico autônomo. Por isso, o desenvolvimentismo adotava a vertente anti-imperialista por julgar que as políticas e reformas impulsionadas pelos países do centro não atendiam os interesses nacionais periféricos (BRESSER; THEUER, 2012).

Dessa forma, o Estado detinha uma atuação privilegiada no plano econômico. Buscava proteger e promover a industrialização por meio de uma estratégia de substituição de importações até a década de 1960, seguida na década de 1970, por uma estratégia baseada na exportação de bens manufaturados, como no Brasil e México (BRESSER; THEUER, 2012).

Contudo, a partir da década de 1980, o Estado desenvolvimentista que detinha nessa década uma atuação no plano econômico, se enfraquece com a emergência da crise da dívida externa. Se por um lado, a crise financeira promove o fortalecimento dos países do centro, por outro fragiliza política e economicamente a periferia e, com isso abre espaço para a adoção dos preceitos defendidos pelo Consenso de Washington direcionados para a redefinição dos rumos da América Latina. O neoliberalismo, ao contrário do desenvolvimentismo, preconiza o Estado mínimo em detrimento de uma atuação predominantemente estatal porque reconhece o mercado como o instrumento mais eficaz para a promoção do desenvolvimento de uma sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER; THEUER, 2012).

Outro fator importante para o enfraquecimento do Estado desenvolvimentista situa-se no plano político. No início dos anos 1960 foi formada uma aliança nacional que teve no Estado o ator político responsável pela constituição de uma sociedade nacional e de uma estratégia de desenvolvimento. Porém, com os golpes militares e o estabelecimento de ditaduras em países como Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, o processo de formação do Estado-nação é interrompido e o modelo econômico desenvolvimentista é rejeitado pela ideologia neoliberal. Em resumo, pode-se concluir que nessa época “os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem, perderem coesão e autonomia, e, em consequência, ficaram sem estratégia nacional de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 9).

Na década de 1990, com a hegemonia do neoliberalismo, o desenvolvimento torna-se uma expressão depreciativa, sendo identificado com o populismo no plano político e irresponsabilidade no plano econômico. Em seu lugar, políticas econômicas e reformas liberais que provocaram privatizações e abertura ao capital internacional de forma irresponsável são aceitas pelos governos latino-americanos com o propósito de solucionar o retorno do crescimento econômico na região. Para tanto, o caráter nacional como indutor de

políticas econômicas deveria ser abandonado dando vez ao mercado e ao sistema financeiro na condução de ações de promoção do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Importante ressaltar que se na dimensão econômica havia crise da dívida externa e elevadas taxas inflacionárias, no plano político o retorno à democracia consistiu num grande ganho para a América Latina. Contudo, tanto no Brasil como na Argentina, a incapacidade dos governos democráticos para enfrentar a crise abalou o apoio social ao Estado desenvolvimentista. No início da década de 1990, os presidentes brasileiro e argentino eleitos, Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, respectivamente, adotaram o receituário neoliberal (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

De forma geral, a implementação das políticas neoliberais e as reformas orientadas para o mercado foram comuns em praticamente toda a América Latina. Os efeitos negativos foram sentidos nas eleições democráticas do início do século atual com a vitória de candidatos à presidência que retornaram com a posição nacionalista em sua plataforma política, como: Venezuela, Hugo Chávez em 1999; Brasil, Lula em 2002; Argentina, Eduardo Duhalde em 2002; Bolívia, Evo Morales em 2006; Equador, Rafael Correa em 2007 (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

Pode-se dizer que o surgimento do novo-desenvolvimentismo guarda relação com os efeitos indesejados do cenário político-econômico que caracterizou a década de 1990 na América Latina, na qual se percebe a submissão dos regimes democráticos às propostas de retomada do desenvolvimento econômico traçadas por agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O resultado foi que ao final do século XX Brasil e Argentina, por exemplo, não conseguiram atingir os índices de crescimento econômico pretendidos e tampouco promoveram o desenvolvimento socioeconômico (MATTEI, 2011).

Frente a esse cenário, o novo-desenvolvimentismo tem como propósito reacender o debate sobre alguns preceitos inaugurados com o desenvolvimentismo, principalmente, no que diz respeito à retomada do Estado na condução de uma estratégia de desenvolvimento que combine crescimento econômico com equidade social. A emergência do debate permite discutir um projeto político econômico, alternativo ao projeto neoliberal (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007).

Soma-se a isso que a denominação “novo” ao termo “desenvolvimentismo” refere-se à complexidade da realidade atual tendo como uma das principais mudanças a industrialização baseada no modelo de substituição de importações, considerada incompatível com o panorama econômico vigente. “Os tempos atuais são outros e exigem, portanto, uma nova estratégia desenvolvimentista” (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007, p. 508).

Sobre os intelectuais que se dedicam à construção teórica do novo-desenvolvimentismo, de acordo com Mattei (2011), três grupos de pesquisadores pertencentes a instituições distintas, sob a orientação keynesiana e estruturalista, podem ser identificados como responsáveis por fomentar o debate. São eles: (1) Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP), sob a liderança do Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira; (2) o núcleo de pesquisa Moeda e Sistemas Financeiros do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), contando também com a participação de professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade de Brasília (UnB); por último, (3) um grupo ligado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança do seu então presidente Marcio Pochmann.

As instituições de pesquisa nas quais os respectivos grupos fazem parte são brasileiras, porém, de acordo com Bresser-Pereira (2006), intelectuais argentinos e chilenos que seguem uma orientação keynesiana e estruturalista também se dedicam a esse tema e fazem parte de

um grupo de pesquisadores que originalmente redigiram e apoiaram dez teses sobre o novo-desenvolvimentismo.

Essas dez medidas têm como propósito fomentar o debate acadêmico e influenciar a política econômica como forma de configurar uma estratégia de desenvolvimento para os países periféricos e, com isso promover o desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social.¹¹ São elas:

(1) Desenvolvimento como **processo estrutural** capaz de gerar condições sustentáveis para o crescimento econômico. A geração de pleno emprego é considerada como o primeiro objetivo que requer não somente o aumento da produtividade, mas também a contínua transferência de trabalhadores para as indústrias produtoras de bens e serviços acompanhada de maiores salários.

(2) **Papel estratégico do Estado** na promoção de um arcabouço institucional responsável por canalizar recursos internos para o desenvolvimento de inovações somado a elevadas taxas de crescimento. Assim, desequilíbrios estruturais seriam superados e a competitividade internacional promovida.

(3) Construção e implementação de uma **estratégia nacional de desenvolvimento** que consiga absorver as oportunidades, assegurar estabilidade financeira, criar oportunidades de investimento e promover o desenvolvimento social.

(4) Reverter o quadro estrutural de **limitação da demanda e do investimento** caracterizado pela incompatibilidade entre aumento do salário abaixo da taxa de produtividade e da tendência de sobrevalorização do câmbio. Pode-se dizer que o lado da demanda abriga as maiores dificuldades para o crescimento econômico.

(5) A tendência identificada de os salários crescerem mais lentamente do que a produtividade é decorrente da oferta abundante de mão de obra e da economia política dos mercados de trabalho. Os efeitos gerados são a concentração de renda e o crescimento negativo da produtividade no longo prazo. Para tanto, torna-se necessária a realização de algumas medidas pelo Estado, como (a) salário mínimo legalmente determinado; (b) programas de transferência de renda para os pobres; (c) garantia de um padrão mínimo de renda salarial para os mais desfavorecidos.

(6) Evitar a tendência de **sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio** provocada pela dependência da poupança externa quanto à doença holandesa no cenário de abertura excessiva do mercado de capitais e numa regulação apropriada. A doença holandesa é definida como uma falha de mercado devido a

(...) crônica sobreapreciação da taxa de câmbio causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo (BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OUREIRO, 2015, p. 3).

Esse contexto de desequilíbrio cambial contribuiu para crises monetárias e bolhas nos mercados financeiros que afetam os países periféricos, caracterizados pela mão de obra barata e elevada diferença salarial quando comparado aos países do centro.

(7) A doença holandesa nos países periféricos é caracterizada pela permanente sobrevalorização da moeda nacional devido às exportações serem predominantemente baseadas em *commodities* e recursos naturais ou em trabalho excessivamente barato. Tal panorama impede a competitividade no mercado internacional de indústrias de bens

¹¹ Disponível em: http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp Acesso em: 3 de março de 2015.

comercializáveis ao criar um diferencial entre as taxas de câmbio (equilíbrio em conta corrente e de equilíbrio industrial);

(8) Desenvolvimento econômico financiado prevalentemente pela poupança doméstica. A utilização da poupança externa como tem sido realizado pelos países periféricos aumenta o endividamento e reforça a instabilidade financeira. Para reverter esse processo, deve-se garantir a plena utilização de recursos domésticos, especialmente o trabalho, a inovação financeira e o investimento necessário.

(9) O desenvolvimento na periferia também está relacionado em manter uma relação de estabilidade a longo prazo entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) associados a uma taxa real de câmbio;

(10) A política econômica deve buscar o pleno emprego, ao mesmo tempo em que consiga garantir a estabilidade de preços e financeira.

Este conjunto de medidas de caráter macroeconômico pretende construir uma nova perspectiva de desenvolvimento nacional. A questão de fundo é o retorno do caráter nacional na promoção do desenvolvimento, estratégia predominante nas décadas de 1940, 1950 e 1960, e que acabou sendo suplantada pela crise financeira nos anos 1980 e pelo neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

Outro elemento que diferencia os grupos de pesquisadores acima identificados refere-se ao constructo teórico sobre o novo-desenvolvimentismo e suas finalidades. No caso do grupo de pesquisadores da EAESP/FGV-SP “o novo-desenvolvimentismo não é apenas um lista de políticas. É uma estratégia de desenvolvimento nacional informal” (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2010: 823). Já em relação ao segundo grupo, constitui uma alternativa configurada por um conjunto de medidas que pretende discutir a conduta do Estado e o modelo de política econômica compatível com esta nova visão de desenvolvimento, sem ter por finalidade a construção de uma “estratégia de desenvolvimento” *stricto sensu* (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007).

Com base no trabalho de Sicsú, Paula e Michel (2007), as medidas traçadas pelos autores que configurariam a alternativa do “novo-desenvolvimentismo” objetivam construir um caminho oposto ao neoliberalismo, desfazendo a visão do mercado como único ator que comandaria o processo de desenvolvimento. Ao total, são cinco teses sustentadas pelo pressuposto da transformação produtiva com equidade social, capaz de compatibilizar crescimento econômico com melhor distribuição de renda.

(1) Não haverá mercado forte sem um Estado forte

O modelo neoliberal tem em seu arcabouço teórico-institucional a defesa pela não interferência pública na economia justificada pela geração de privilégios individuais e graves problemas macroeconômicos, como, por exemplo, inflação e crises cambiais. O governo é visto como irresponsável e gastador para esse modelo. De forma contrária, o novo-desenvolvimentismo segue a matriz teórica keynesiana que preconiza a regulação e a coordenação dos mercados, definidos como instituições socialmente construídas pelo Estado tanto em âmbito nacional quanto internacional. O Estado seria capaz de estimular a concorrência e influir de forma decisiva sobre as variáveis econômicas mais relevantes, como o desemprego, a inflação, a distribuição de renda e a riqueza.

(2) Não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento do Estado e do mercado

A política econômica pela alternativa novo-desenvolvimentista deve sofrer a regulação do Estado e ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional direcionado para o financiamento da atividade produtiva e não para fins especulativos. Um Estado com expressiva atuação na regulação e concorrência cria condições para a constituição de um

mercado forte, no qual predomina a busca pela redução de custos e de preços, pela melhoria da qualidade de serviços e produtos. O Estado forte permite que o governo implemente políticas macroeconômicas capazes de reduzir o risco das crises cambiais e promover o pleno emprego. Caso contrário, o cenário é de um Estado fraco e um governo inerte, incompetente na criação de uma concorrência de mercado benéfica ao crescimento econômico, na redução do desemprego e na diminuição da desigualdade de renda.

(3) Estado e mercado fortes são construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento

No desenvolvimentismo a industrialização consistia no único meio que os países periféricos possuíam para absorver progresso técnico e promover o aumento da qualidade de vida da população. O Estado desenvolvimentista exerceu o papel de planejamento e criou condições para a produção de insumos básicos e de infraestrutura necessários, tendo as empresas internacionais se concentrado em segmentos mais dinâmicos do setor industrial. Como desdobramento, o novo-desenvolvimentismo traz como proposta a adequação da estratégia de desenvolvimento da época cepalina para o contexto político-econômico atual. Tal estratégia deve promover políticas voltadas ao progresso técnico, desenvolver mecanismos nacionais de financiamento do investimento, estabelecer políticas econômicas que reduzam o risco de incertezas e desenvolver instituições políticas específicas adequadas ao desenvolvimento.

(4) A redução da desigualdade social só é atingida com o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas

Essa tese constitui um dos grandes desafios do novo-desenvolvimentismo, além de expressar uma diferença com o desenvolvimentismo da metade do século XX. O desenvolvimentismo priorizava suas políticas econômicas buscando torná-las menos dependentes de exportação de produtos primários, uma vez que a economia transitava de agrário-exportadora para uma economia industrial. O novo desenvolvimentismo preocupa-se em estabelecer critérios que alcancem um nível de crescimento sustentado baseado em políticas econômicas autônomas que possam gerar pleno emprego e equidade social. Ao analisar o processo de industrialização latino-americano, percebe-se uma assimetria entre uma etapa de aprendizagem tecnológica e outra de inovação econômica e social. A combinação na promoção do desenvolvimento entre crescimento econômico e desigualdade social continua sendo um dos grandes desafios. A história latino-americana tem sido caracterizada por uma baixa incorporação do progresso técnico e reduzida produtividade em setores chave da indústria. Tal contexto gera um comportamento transitório de crescimento econômico e melhorias nas condições de vida da população.

Em ambas as propostas, percebe-se que o tema sobre o novo-desenvolvimentismo destaca o papel predominante do Estado somado a necessidade de associar as dimensões econômica e social, refletidas no aumento do crescimento econômico como estratégia para a redução das desigualdades sociais.

Isso porque em termos de políticas econômicas, o fomento ao crescimento gera empregos e a arrecadação tributária pode ser utilizada na implementação de políticas sociais de caráter universal e redistributivo. Aliado a isso, tem-se a dimensão educativa, do aprendizado tecnológico, que atua no fortalecimento da categoria “trabalho” frente ao capital no estabelecimento de programas de qualificação e capacitação de mão de obra com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento tecnológico, tão necessário para a geração de emprego e renda nos países periféricos (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007).

O terceiro e último grupo, dedicado à formulação do novo-desenvolvimentismo, corresponde ao núcleo de pesquisadores do IPEA que buscou na temática do desenvolvimento

brasileiro uma das dimensões prioritárias para a realização de suas atividades no período 2008-2010 (MATTEI, 2011).

O objetivo do trabalho consistiu em “produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro” (IPEA, 2010:1),¹² por meio das seguintes formas de atuação: (1) desenvolver e disseminar estudos e pesquisas aplicadas; (2) realizar estudos prospectivos; (3) subsidiar a elaboração de planos, políticas e programas governamentais; (4) acompanhar e avaliar planos, políticas e programas de governo; (5) assessorar processos decisórios de instituições governamentais; (6) realizar ações para a formação de quadros na gestão pública; (7) cooperar com governos e entidades nacionais e internacionais no seu campo de atuação.

As ações foram realizadas no âmbito do Projeto “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”, que tinha por finalidade consistir em uma espécie de plataforma de reflexão sobre os desafios e oportunidades na promoção do desenvolvimento brasileiro na forma de organização de seminários, oficinas temáticas, cursos de aperfeiçoamento, publicações.

A construção de um projeto de desenvolvimento nacional tecido pelo núcleo do IPEA discute sobre opções e estratégias direcionadas para um conjunto de ações e iniciativas nos eixos: (1) inserção internacional; (2) macroeconomia; (3) estrutura produtiva e tecnológica avançada e regionalmente integrada; (4) infraestrutura econômica, social e urbana; (5) sustentabilidade ambiental; (6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; (7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

A partir dos eixos acima, pode-se dizer que elementos como inclusão social, sustentabilidade ambiental, equidade social, democracia e cidadania, soberania externa e produtividade sistêmica regionalmente distribuída estão inseridos como requisitos para o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento para a realidade atual latino-americana (CARDOSO JUNIOR; SIQUEIRA, 2009).

O Projeto reconhece a importância do retorno da discussão sobre a natureza, os alcances e limitações do desenvolvimento, principalmente, pelo cenário das décadas de 1980 e 1990 marcado pelo predomínio de uma concepção minimalista do Estado na condução das políticas econômicas. A implementação do projeto político neoliberal mostra que os resultados pretendidos não foram alcançados (baixas e instáveis taxas de crescimento econômico) e suas consequências foram nefastas para os planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, além do enfraquecimento das instituições políticas) (CARDOSO JUNIOR; SIQUEIRA, 2009).

Segundo Cardoso Junior e Siqueira (2009), o início do século atual evidencia uma nova perspectiva com relação às atribuições do Estado no processo de desenvolvimento. Isso porque fenômenos de insegurança internacional (terrorismo, fundamentalismo etc.) e incerteza econômica estão fazendo circular na mídia, na academia e nas agências financeiras, como o Banco Mundial (BIRD) e FMI, um discurso menos hostil às ações do Estado no controle interno. Percebe-se uma mudança de enfoque que anteriormente estava concentrado em estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação para ações mais abrangentes, de caráter estatal, direcionadas para melhores condições de vida, sustentabilidade ambiental e proteção social. Em outras palavras: “(...) O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância dos Estados Nacionais parece estar chegando ao fim” (CARDOSO JUNIOR; SIQUEIRA, 2009, p. 10).

¹² Informações retiradas diretamente do site do IPEA na página correspondente aos Projetos Especiais – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2727 Acesso em 6 de março 2013.

De forma geral, a discussão sobre o novo-desenvolvimentismo merece destaque ao resgatar a temática do desenvolvimento e colocar em pauta a importância da construção de um projeto nacional que alie política econômica com equidade e justiça social.

Contudo, Mattei (2001, p. 16) identifica algumas questões que não são abordadas pelos novos-desenvolvimentistas, mas que tornam-se pertinentes quando o assunto é a construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional: (1) ausência de uma discussão conceitual clara e objetiva sobre desenvolvimento; e (2) de um debate sobre o envolvimento das distintas classes sociais nesse novo projeto desenvolvimentista; (3) falta uma discussão política mais consistente, inclusive (4) do cenário global que ainda permanece dominado por forças contrárias às medidas desenvolvimentistas.

Deve-se considerar que a proposta de desenvolvimento trazida pelos novos-desenvolvimentistas encontra-se em estágio de construção, já tendo méritos por reunir alguns elementos que parecem ter sido relegados com a hegemonia do projeto neoliberal.

Como relembra Cêpeda (2012), a própria inserção do sufixo “ismo” ao termo desenvolvimento na proposta atual já indica que o sentido de processo, de movimento com dimensão social e da configuração história estão sendo inseridos nesta nova proposta. A definição do termo desenvolvimentismo preconiza um projeto de transformação profunda, conduzida por uma estratégia política, sob a orientação do Estado no estabelecimento da vinculação entre economia e avanço social. Mesmo sabendo que o projeto desenvolvimentista é resultado de uma conjuntura específica vivenciada pela América Latina, seu arcabouço teórico e político foi tão significativo que uma ressignificação de seus preceitos tornou-se possível de ser realizada no contexto atual.

Essa ressignificação da concepção desenvolvimentista encontra sustentação na inclusão social, que coloca em evidência políticas sociais redistributivas como prioritárias para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. As políticas sociais, ao serem direcionadas para a inclusão social, promovem melhorias na qualidade de vida, além de contribuir para uma consciência cidadã, de sujeitos portadores e demandadores de direitos. Este último aspecto pode ser considerado uma das inovações introduzidas pelo novo-desenvolvimentismo justificada pela submissão da atuação do Estado ao controle social e a redefinição do modelo de gestão pública com a inserção da sociedade no processo político decisório (CÊPEDA, 2012).

Neste contexto de retomada da concepção de desenvolvimento e da importância em considerar as dimensões da inclusão social, da democracia, da cidadania aliada ao fortalecimento da atuação do Estado, no caso do meio rural, emerge na América Latina a denominada “abordagem territorial do desenvolvimento rural”. Esta última tem por finalidade reduzir a pobreza rural, promover a transformação produtiva e político-institucional dos pequenos produtores por meio de processos de concertação social entre os atores locais (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

A emergência desta nova abordagem para o meio rural é justificada pelo insucesso das políticas até então aplicadas que priorizaram o enfoque da modernização tecnológica em detrimento de uma estratégia que promovesse a inclusão social e produtiva do público da agricultura familiar. Durante muito tempo esse foi o conjunto de medidas implementado nos países latino-americanos como parte da ideologia da “Revolução Verde”. As medidas adotadas eram em sua maioria de caráter compensatório, sendo reconhecidas como a solução para aqueles agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente, tampouco se integrar ao mercado por meio da indústria, comércio e serviços (SCHNEIDER, 2010).

(...) o efeito da Revolução Verde para os pobres rurais foi nulo ou negativo. Uma das consequências foi a profunda heterogeneização destes espaços: alguns alcançam um modelo de integração competitiva enquanto outros

aprofundam a situação de marginalização e decadência (FAVARETO, 2006b, p. 6).

A situação de pobreza foi provocada pela ausência de políticas estruturais para o meio rural. As iniciativas concentravam-se em promover a modernização tecnológica, com uma forte integração da atividade agrícola aos complexos industriais e a construção de um formato corporativista de organização na agricultura, cabendo ao Estado o papel de reprimir os conflitos sociais no campo. Com isso, se ocorreu crescimento da produção de alimentos, a partir da década de 1980, este veio acompanhado de aumento da pobreza e da desigualdade social. (FAVARETO, 2006b).

Em oposição a esta política de desenvolvimento rural direcionada para a especialização produtiva e para a concentração fundiária, ganhou espaço o debate sobre desenvolvimento local, de sistemas agrários, e também de ações direcionadas para a diversificação das atividades econômicas (SCHNEIDER, 2010; BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011).

Com o retorno da democracia nos países latino-americanos o tema do desenvolvimento rural começa a ser discutido como forma de reduzir a pobreza e conservar os recursos naturais. Porém, juntamente com esse retorno, medidas políticas e econômicas foram adotadas pelos governos democráticos na contramão do debate sobre desenvolvimento. A ênfase dada concentrou-se na solução da crise financeira por meio da realização de “ajustes estruturais” orientados pelo receituário neoliberal e refletidos na redução da atuação do Estado, coordenação das políticas econômicas por interesses de mercado, modernização de aparatos públicos, realização de ajuste fiscal etc. (FAVARETO, 2006b).

Contudo, nas últimas décadas, o debate sobre desenvolvimento rural foi retomado e, mais recentemente, sobre desenvolvimento territorial, fundamentado na percepção da persistência da pobreza e da desigualdade social. Tal percepção fomenta uma visão mais abrangente sobre desenvolvimento, no qual o conceito de território é percebido como uma escala adequada para a implementação de políticas públicas diferenciadas que conjugue a intersetorialidade e promova ações de desenvolvimento sustentável que sejam apropriadas pelos próprios atores locais (LEITE, 2010).

Neste sentido, o enfoque territorial fomenta a discussão sobre a importância de se construir uma nova estratégia de desenvolvimento para o meio rural direcionada para redução da pobreza. Com a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento uma nova concepção de desenvolvimento é criada, a partir das próprias dinâmicas locais e do empoderamento da política pública pelos atores do território, sobretudo daqueles tradicionalmente excluídos do processo produtivo e da tomada de decisão política.

5.4. Abordagem Territorial do Desenvolvimento

Nos últimos anos a noção de território conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e especialmente na condução das políticas públicas para esse setor em diversos países. No meio rural, a abordagem territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural devido ao seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Segundo Pecqueur (2006), a abordagem territorial do desenvolvimento designa um processo de mobilização dos atores que leva à construção de uma estratégia de adaptação aos limites externos, baseada em uma identificação coletiva, o que permite um território ser distinto ao outro.

Ao definir a dinâmica territorial como um processo de desenvolvimento, Pecqueur (2006) designa duas definições quanto à formação do território: “território dado” e “território construído”. O primeiro é considerado como uma porção do espaço que é objeto de

observação; pré-existente, onde não há preocupação em analisar sua origem e as condições de sua constituição. Já o território construído é resultado de um processo de formação pelos atores e, com isso torna-se peculiar, único, ao possuir características próprias.

Por outro lado, é importante considerar que um “território dado”, constituído por uma unidade político-administrativa, pode abrigar diversos “territórios construídos”, ou seja, “o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, e sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade dos atores” (CAZELLA; BONNAL, MALUF, 2009, p. 37).

Neste sentido, o território é considerado uma unidade ativa do desenvolvimento, possuidora de recursos específicos e não transferíveis de um lugar para outro. São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer original, relacionado à história local. Portanto, o território não é apenas uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 37).

Em termos de políticas públicas, o enfoque territorial é introduzido na metade da década de 1990 por uma série de programas de pesquisa e iniciativas, como a criação da divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, e dois anos depois com a publicação do relatório pelo Banco Mundial intitulado “A nova visão do desenvolvimento rural”, no qual é defendida a necessidade de mudança de uma perspectiva setorial para territorial, além de estimular a elaboração de um novo arcabouço institucional para as políticas direcionadas ao rural (FAVARETO, 2006b).

A partir de experiências pioneiras que adotam a perspectiva territorial, como o Programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – da União Europeia e as propostas de organismos de cooperação internacional, é possível perceber a convergência de alguns conceitos básicos que configuram uma nova proposta de desenvolvimento para o mundo rural: (1) não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; (2) valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; (3) enfatizar a inovação tecnológica; (4) fomentar a realização de reformas institucionais, política descentralizadora e fortalecimento dos governos locais; (5) promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Portanto, uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Pode-se afirmar então que o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento guarda relação com a pouca efetividade das políticas para o meio rural até então implementadas. A finalidade do enfoque pelo território volta-se para a promoção do desenvolvimento e do enfrentamento da pobreza em uma perspectiva multidimensional (BENGOA, 2006; ABRAMOVAY, 2006; FAVARETO, 2006a; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

De acordo com Schetjman e Berdegué (2004) o desenvolvimento territorial rural é definido

como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (p. 4).

Nesta definição o objetivo central da política de desenvolvimento territorial rural é a redução da pobreza, por meio de uma transformação produtiva no território, onde o estabelecimento de relações concertivas e articuladas entre os diversos atores sociais, característicos da gestão social, adquire relevância.

Na busca de novas alternativas para o meio rural, o enfoque territorial ganhou destaque ao possuir uma proposta para além do agrícola; considerar a heterogeneidade dos espaços ao ultrapassar uma visão focalizada das famílias rurais pobres e incorporar os agentes mais dinâmicos; enfatizar as articulações entre diversos setores; incorporar os vínculos urbano-rurais e dar relevância a dimensão institucional do desenvolvimento rural (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Com a abordagem territorial, novas dinâmicas espaciais passam a ser reconhecidas, juntamente com um realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização das políticas públicas e também da atividade industrial, bem como o redirecionamento da intervenção estatal contribuíram para que se instituísse um padrão onde em lugar de investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições a partir das quais os agentes pudessem realizar a alocação mais eficiente de recursos (FAVARETO, 2006a).

É neste sentido que a adoção do território como unidade das políticas públicas de desenvolvimento rural ganha destaque, podendo ser justificada por alguns pontos. O primeiro deles consiste no abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina, bem como a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como ocorrem as interações sociais em seu interior. O segundo é o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional. E por último, a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006).

Para o êxito das políticas de desenvolvimento territorial, Schejtman e Berdegú (2004) destacam que alguns elementos devem ser considerados:

- (1) Valorização da competitividade como condição para a sobrevivência das unidades produtivas;
- (2) Inovação tecnológica como determinante para o melhoramento dos ingressos da população pobre rural;
- (3) Caráter sistêmico da competitividade, não constituindo atributo apenas de empresas ou unidades de produção isoladas e individuais;
- (4) Articulação externa ao território como um dos propulsores das transformações produtivas;
- (5) Vinculação urbano-rural para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas do território;
- (6) Importância do desenvolvimento institucional para o desenvolvimento territorial;
- (7) Percepção do território não apenas como um espaço físico, pré-estabelecido, mas como uma construção social, entendida como um conjunto de relações sociais que originam e expressam uma identidade e um sentido de objetivos compartilhados por múltiplos atores sociais.

Quanto ao enfoque territorial, Medeiros e Dias (2011) chamam a atenção que vem sendo concebida nas políticas públicas de desenvolvimento rural uma ação que possibilita aos agricultores familiares não apenas retorno com os resultados econômicos, mas também o

acesso a serviços sociais básicos, além de poder contar com capacidades para preservar costumes e tradições. Neste caso, o aspecto inovador das políticas de desenvolvimento territorial rural estaria em promover direitos sociais que até então determinados grupos sociais do meio rural estariam excluídos. A eficácia das políticas direcionadas para o território estaria em contemplar e valorizar as especificidades, os modos de sociabilidade e as culturas nesses espaços.

Ao considerar o território como um espaço de construção social, com dinâmicas próprias, as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural devem considerar componentes, como: (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a existência de arranjo institucional que exerça influência no processo decisório junto ao Estado na condução das políticas públicas que incidem sobre o território; (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais o território se relaciona com os agentes externos (LEITE et al, 2008).

De forma geral, dentre esses elementos a serem considerados pelos programas de desenvolvimento territorial rural destaca-se o de caráter institucional que promove a constituição de relações sociais entre os atores pertencentes ao território baseadas no reconhecimento e na identidade territorial. É no âmbito das instituições participativas que ocorre à construção dos projetos coletivos de desenvolvimento rural, tornando-se elemento indispensável para a não reprodução das relações de poder que excluem os segmentos mais vulneráveis das oportunidades e dos benefícios do desenvolvimento (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Porém, sobre esta associação entre institucionalidade e desenvolvimento, Sumpsi (2006) destaca que há canais de intervenção para que esta associação aconteça, como: (1) a definição coletiva de uma estratégia produtiva para o território com a construção de um projeto de desenvolvimento que sinalize a atuação dos setores produtivos prioritários e oriente a transformação produtiva; (2) a identificação e o apoio às organizações de produtores do território, por meio de programas de assistência técnica e formação de recursos humanos; (3) a participação de distintos grupos e organizações presentes no território; (4) a busca por recursos financeiros e estabelecimento de novos mecanismos para acesso a créditos; por último, (5) a valorização do trabalho em rede, pois permite a troca de informações e estabelece ações articuladas e coordenadas entre os distintos atores pertencentes ao território.

Além dos caminhos pelos quais se estabelece a relação entre institucionalidade e desenvolvimento, Sumpsi (2006) indica que há condições mínimas que devem ser levadas em consideração, a fim de impulsionar a transformação produtiva e até mesmo uma transformação institucional. São elas: (1) definição correta do território como objeto de intervenção; (2) dotação mínima de recursos para as ações de desenvolvimento; (3) duração mínima do programa de desenvolvimento territorial rural; (4) presença no território de organizações de produtores e de empreendedores; (5) acesso a recursos financeiros para investimentos produtivos e/ou existência de políticas públicas com esta característica; (6) instrumentos econômicos adequados para a promoção do desenvolvimento rural.

Em relação à implementação das ações de desenvolvimento rural sob o enfoque territorial, Favareto (2006a) argumenta que há dificuldades do Estado e da sociedade nos países latino-americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma mudança no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova perspectiva. É o que o autor denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde, antigos valores e práticas continuam direcionando a atuação dos atores sociais.

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se de uma construção envolvendo

governo e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

Segundo Favareto (2006a), é possível perceber que iniciativas de desenvolvimento territorial no Brasil, México, Argentina e Chile encontram dois dilemas. O primeiro representado pela ênfase no combate a pobreza rural e suas implicações para a delimitação dos territórios, bem como na implementação das ações de desenvolvimento. O segundo refere-se ao conflito presente das novas orientações da abordagem territorial ao viés setorial das instituições.

Neste sentido, a perspectiva do desenvolvimento rural trabalhada por autores como Abramovay (2000; 2006) e Favareto (2006a; 2008; 2010b) parte da concepção que a abordagem territorial deve ultrapassar a implementação de programas para a aceleração da redução da pobreza e introduzir ações de dinamização econômica e produtiva para o meio rural. Fatores como a competitividade e a inovação, bem como o estabelecimento de redes de articulação entre os diversos segmentos sociais do território, incluindo o empresariado, seriam relevantes para a promoção do desenvolvimento.

Esta perspectiva do desenvolvimento territorial parte também de uma mudança do ambiente educacional existente no meio rural. Esta mudança consiste em não mais perceber o rural como lugar do atraso e da falta de oportunidades, marcado pela migração para as áreas urbanas em busca de oportunidades. Caso isso aconteça, não há como construir uma estratégia de desenvolvimento dinâmica pautada em uma rede densa e articulada de atores no território.

O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região. É esta rede que permite a existência de uma dinâmica de "concorrência-emulação-cooperação" entre as empresas de uma certa região. Exatamente por não estarem dotados das prerrogativas necessárias ao desenvolvimento (da educação, da formação, do crédito, da informação), os agricultores não são encarados pelo restante da sociedade local como potenciais protagonistas de um pacto territorial. Não se trata de aguardar os investimentos que os poderes públicos virão no futuro a fazer e que responderão pelas mudanças neste quadro. Ao contrário, o quadro só mudará caso haja uma ação voluntarista de coordenação e criação de um clima de confiança entre os atores locais dos quais, em muitas regiões do interior, os agricultores são a maioria (ABRAMOVAY, 2000, p. 11).

A abordagem territorial do desenvolvimento é interpretada por Abramovay (2000) a partir de duas vertentes teóricas: (1) a que enfatiza a noção de capital social como um conjunto de recursos capaz de utilizar de forma mais eficiente os recursos econômicos pelos indivíduos e empresas; (2) a vertente que interpreta o desenvolvimento pela ideia de competitividade do ambiente. O desenvolvimento rural estaria relacionado com a dinamização econômico-produtiva das regiões rurais por meio da constituição de uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas e iniciativas empresariais urbanas e rurais. Tão importante quanto às vantagens competitivas das localidades dadas por atributos naturais ou de localização é o fenômeno da proximidade social que permite a coordenação entre atores sociais capazes de valorizar o ambiente em que atuam e transformá-lo em base para empreendimentos inovadores.

Essas vertentes do desenvolvimento rural reconhecem a agricultura familiar como um segmento dinamizador das economias locais, mas defendem a atuação de ações empreendedoras e a aquisição de habilidades por parte deste público para lidar com os

desafios econômicos e sociais, além de promover a diversificação produtiva dos territórios (SCHNEIDER, 2010).

De forma contrária a esse enfoque do desenvolvimento territorial que enfatiza os aspectos da competitividade e da inovação, trabalhos como Leite (2010), Leite et. al (2008), Leite et. al (2010) e Medeiros e Dias (2011) não compartilham dessa mesma percepção. Nesta outra perspectiva, o debate sobre o desenvolvimento territorial é fundamentado, em primeiro lugar, no combate à pobreza rural e às desigualdades regionais, inseridos numa discussão mais ampla sobre desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

Um dos questionamentos considerados por Leite et. al (2010) é a capacidade de uma política de desenvolvimento territorial oferecer soluções simultâneas para os problemas de ordem estrutural da sociedade, como pobreza, desigualdade social e regional, como também para aqueles atores privados que são movidos por interesses próprios.

O argumento para esse questionamento baseia-se na diversidade de dinâmicas territoriais – econômica, política, social, cultural, ambiental – e no direcionamento da atuação governamental nas ações de desenvolvimento que levem em consideração a caracterização do meio rural e destas dinâmicas. Ou seja, é defendido por esses atores que o enfoque das políticas territoriais será dado pelo tipo de território e pela caracterização do meio rural (LEITE et. al., 2008; LEITE et. al., 2010).

Neste sentido, que tipos de territórios predominam e/ou são característicos do meio rural? São territórios onde já existe uma economia estruturada, um tecido social articulado, com uma gestão social fortalecida? Ou são territórios onde a economia, o tecido social, a capacidade de ação coletiva dos atores e a prática da gestão social precisam ser construídos? As ações de desenvolvimento territorial rural estão sendo predominantemente direcionadas para espaços de dinamização econômico-produtiva ou para localidades vulneráveis e com acesso precário a recursos e a direitos sociais? Tais questionamentos estão diretamente relacionados com a finalidade das políticas de desenvolvimento territorial rural (LEITE et. al., 2008).

Ao levar em consideração tais questionamentos, a ação governamental para o desenvolvimento das áreas rurais será mais indutora no primeiro caso, em territórios com uma economia já estruturada e com uma prática de gestão social mais fortalecida, que conta com a articulação entre atores sociais, incluindo o segmento do mercado. De outro modo, em territórios onde há pobreza rural e fragilidade nas relações sociais entre os diversos atores pertencentes ao território, a prática da gestão social necessita ser construída. Neste caso, o papel das políticas de desenvolvimento rural será mais efetivo onde o objetivo central constitui a implementação de ações de redução da pobreza, em busca de alternativas de geração de emprego e renda para o público mais fragilizado (LEITE et. al., 2008).

Em estudo realizado por Silva, Grossi e Campanhola (2002) e Silva (2001), o rural brasileiro é ainda marcado por muito atraso, por razões em parte históricas, relacionadas com a forma como foi realizada nossa colonização, baseada em grandes propriedades com trabalho escravo. Mas, por outro lado, há também a emergência de um novo rural, constituído pelo agronegócio e por novos sujeitos sociais: (1) *neo-rurais*, segmento que explora os nichos de mercados das novas atividades agrícolas; (2) moradores de condomínios rurais de alto padrão; (3) loteamentos clandestinos que abrigam muitos empregados domésticos e aposentados que não conseguem sobreviver na cidade com os salários que recebem; (4) milhões de agricultores familiares pluriativos, empregados agrícolas e não agrícolas; e ainda milhões de *sem-terra*, ou seja, sem terra, sem emprego, sem casa, não dispendo de serviços essenciais como saúde, educação, além de constituírem um grupo desorganizado e excluído.

Com base neste cenário, Silva, Grossi e Campanhola (2002) desenharam cinco modalidades de políticas de desenvolvimento rural, consideradas fundamentais para a reversão e/ou minimização deste quadro:

(1) A primeira foi intitulada “desprivatização” do espaço rural, direcionada para o fortalecimento de ações como: programas de moradia rural; recuperação de vilas e colônias; implantação de áreas públicas para lazer no entorno de parques, reservas ecológicas, represas etc;

(2) Políticas de urbanização do meio rural objetivando a criação de infraestrutura de transportes e comunicação, assim como provisão de serviços urbanos básicos (água potável, energia elétrica, saúde, educação);

(3) Políticas de geração de renda e ocupações não agrícolas que promovam a pluriatividade das famílias rurais em segmentos como turismo, preservação ambiental e ofereçam qualificação profissional necessária para a inserção da população nestes novos segmentos;

(4) Políticas sociais compensatórias, como aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulo a jovens agricultores, renda mínima vinculada à educação de crianças etc;

(5) Reordenamento político-institucional que permita fortalecer as estruturas do poder local para a efetiva descentralização de políticas públicas.

No caso argentino, em pesquisa realizada por Sili (2005), cinco categorias ou modelos de ruralidade podem ser identificados nesse país:

- (1) **Rurais locais** que constituem as pessoas que mantêm um baixo nível de integração com o meio urbano-industrial. A dinâmica produtiva característica desta categoria é resultado da construção de conhecimentos e práticas compartilhadas localmente, onde são desenvolvidos modos de produção tradicionais com reduzida incorporação de tecnologia externa.

Estos actores afirman “hay que hacer lo que uno sabe hacer”, es decir, (...) que realizan dentro de sus ritmos temporales lo que siempre hicieron, lo que sus padres y ellos aprendieron a hacer colectivamente, por herencia, tradición (...) (SILI, 2005, p. 46);

- (2) **Rurais integrados ou desenvolvimentistas** que compõe o modelo de ruralidade baseado no progresso, na utilização de novas tecnologias com fins de modernização do meio rural. “Para los rurales desarrollistas el tempo no está reglado unicamente por los ciclos de la naturaleza, sino por las necesidades económicas que impone la modernización y el mercado” (SILI, 2005, p. 48). Representa essa categoria a classe média rural onde são identificados os produtores agropecuários modernizados, os prestadores de serviços das áreas rurais, profissionais etc.;
- (3) **Rurais marginalizados ou deslocalizados**, nos quais a modernização, a racionalidade tecnológica-científica e a competitividade constituem este modelo de ruralidade, “cuya premisa fundamental es producir mejor, en el mejor momento, con el menor costo y en lugar adecuado, para poder así acceder y formar parte de un mercado cada vez más competitivo” (SILI, 2005, p. 50). Em síntese, o espaço rural é utilizado como um lugar para viver e produzir, mas não é considerado um espaço de aprendizagem coletiva e de socialização;
- (4) **Novos rurais**, característico de novos habitantes das áreas rurais que migram da cidade para o campo em busca de um novo modo de vida e atividades produtivas. As pessoas que compõem esta categoria “mantienen redes de relaciones sociales que les permiten generar contactos permanentes y en forma directa con otros lugares pero

mantienen a su vez un fuerte anclaje e identidad con el medio rural local” (SILLI, 2005, p. 52);

- (5) **Usuários rurais** marcados pela ausência de um compromisso identitário e vinculação produtiva direta com o meio rural. Contudo, o impacto de suas ações é significativo, sendo percebido principalmente nos últimos anos por meio da compra de terras, da produção gerenciada por um produtor intermediário ou pelo usufruto do espaço rural. Neste modelo de ruralidade duas categorias são identificadas: *investidores externos* e *turistas ou residentes secundários*. A primeira é caracterizada por pessoas como profissionais, políticos, empresários etc., que provém dos serviços urbanos e adquirem terras em todo o território argentino implementando sistemas produtivos modernos e altamente capitalizados. A segunda categoria não constitui propriamente uma forma de ruralidade, mas representa usuários do meio rural, que adquiriram relevância duas décadas atrás com a valorização do turismo rural proporcionada pelo desenvolvimento de serviços e de infraestruturas nas áreas rurais.

De forma geral, segundo Sili (2005), o modelo atual de organização e desenvolvimento dos territórios rurais na Argentina é caracterizado pelo (1) predomínio de tecnologias e insumos controlados por empresas multinacionais; (2) deterioração dos recursos naturais e patrimoniais devido à busca de rentabilidade no curto prazo que desconsidera critérios de sustentabilidade; (3) profunda desigualdade na distribuição de terra somada à conquista de propriedades por estrangeiros em áreas ecologicamente ricas e valorizadas em termos ambientais; (4) frágil organização e mobilização dos segmentos rurais mais vulneráveis.

Sobre este último aspecto, que tem caracterizado tanto o meio rural argentino como o brasileiro, a constituição de um mínimo de organização social está diretamente relacionada com o enfoque territorial do desenvolvimento rural, ao incentivar que diferentes atores sociais sejam protagonistas das mudanças dos lugares que vivem. Contudo, na maior parte dos casos, quando existe esta organização encontra-se restrita aos “velhos” atores sociais responsáveis pelo próprio subdesenvolvimento do local (SILVA, 2001, p. 46).

Nesse sentido podemos dizer que o desenvolvimento local sustentável precisa ser também entendido como desenvolvimento político no sentido de permitir uma melhor representação dos diversos atores, especialmente daqueles segmentos majoritários e que quase sempre são excluídos dos processos pelas elites locais (SILVA, 2001, p. 46).

Este debate guarda relação com as disparidades entre os segmentos da agricultura familiar e do agronegócio presentes no meio rural. Delgado (2010) chama a atenção para o fato de a década de 1990 ser decisiva para demarcar os termos em que a disputa se faz na sociedade em relação ao futuro das relações entre economia e agricultura, sobre o papel da agricultura na economia, e também sobre a apropriação do significado de ruralidade e de desenvolvimento rural. Nesta década dois projetos políticos alternativos e distintos passam a conviver: o projeto neoliberal e o projeto democratizante. No âmbito rural, se por um lado o projeto neoliberal tem sua maior expressão no agronegócio, por outro o projeto democratizante foi sendo construído por meio da luta da reforma agrária e de uma alternativa ao desenvolvimento rural baseada na agricultura familiar, tendo como seus protagonistas as identidades de “sem-terra”, “assentados” e “agricultores familiares” (DELGADO, 2010: 24).

Assim como acrescenta Ploeg (2009), a principal diferença entre a agricultura capitalista (agronegócio) e a agricultura familiar (camponesa) é que esta última é fortemente

baseada no capital ecológico (natureza viva), enquanto a agricultura empresarial se afasta progressivamente da natureza. Para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento rural, a principal distinção entre estes dois modelos é que enquanto o do tipo empresarial gera crescimento no campo das suas unidades de produção, porém com estagnação ou decréscimo do volume total de valor agregado em nível local, o progresso construído pelo agricultor reverte-se também em progresso para a comunidade e para a região (p. 21).

Tanto no Brasil quanto na Argentina, a agricultura familiar como forma de resistir à desenfreada expansão do agronegócio no segmento das *commodities* agroalimentares necessita fortalecer a prática da gestão social nos territórios aliada ao esforço organizado em abrir frentes que promovam uma cultura de valorização do seu trabalho. Uma dessas frentes são as Denominações Territoriais (DT) que contribuem para o potencial econômico-produtivo e estão diretamente relacionadas com características tangíveis do próprio território: solo, relevo, clima, saberes do patrimônio cultural imaterial. As DT permitem que os produtores se organizem em termos de bens e serviços agrícolas baseados na qualidade de origem, além de estimular o desenvolvimento socioeconômico do território baseado em valores do patrimônio cultural (GUEDES; SILVA, 2014).

Os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina constituem instrumentos potenciais para apoiar a criação das DT com a finalidade de promover o desenvolvimento territorial, a partir da identidade e da integração entre os agricultores familiares. Contudo, devido a uma série de variáveis requeridas para a certificação do produto, é necessário que as políticas contemplem medidas para situar e programar melhor as ações de fomento as DT, a fim de viabilizar uma produção agroalimentar ancorada no território e na cultura da população local (GUEDES; SILVA, 2014).

De forma geral, com base na revisão da literatura dedicada à temática de desenvolvimento territorial rural, a prática da gestão social preconizada nas políticas públicas para este setor terá relação com alguns aspectos apontados nesta seção e que constituirão elementos-chaves para a condução do estudo.

O primeiro deles é o conceito de território, considerado como um processo de construção social que possui características próprias, materiais e imateriais, baseada em uma identificação coletiva, o que permite um território ser distinto ao outro. Desta forma, a diversidade dos espaços será dada por suas próprias dinâmicas – econômica, social, político-institucional, cultural, ambiental – que devem ser consideradas no enfoque das políticas de desenvolvimento rural (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

O segundo ponto guarda relação com o primeiro e diz respeito à prática da gestão social nos territórios. Esta também é construída no âmbito de institucionalidades participativas, não podendo ser pré-estabelecida. Sendo o território um espaço relacionado à história local e às realidades humana, social, cultura e histórica, são as próprias dinâmicas territoriais que possibilitarão ou não a concretização da articulação entre segmentos tão diversos e conflitantes.

E por último, é importante considerar qual conceito de desenvolvimento está sendo adotado, pois tal definição será fundamental para direcionar a construção e a implementação dos programas de desenvolvimento territorial. No caso desta proposta de estudo, o desenvolvimento territorial é entendido pelo seu aspecto multidimensional e tem como objetivo central a redução da pobreza e das desigualdades sociais, aliada à diversificação produtiva e à ampliação de oportunidades (geração de emprego e renda) para o público rural mais fragilizado, por meio do processo de gestão social (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Sobre o conceito atribuído à noção de desenvolvimento, Maluf (2000) associa o dinamismo econômico ao objetivo de alcançar a equidade social. O desenvolvimento econômico é definido como “um processo sustentável de melhoria de qualidade de vida de

uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo” (p. 54). O autor, além de não restringir o conceito à esfera do crescimento econômico, coloca em evidência a equidade social em detrimento da eficiência econômica, e ainda incorpora a dimensão participativa da comunidade neste processo.

5.5. Problematizando Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Rural

A prática da gestão social em instâncias decisórias participativas constitui um dos pontos chave dessa nova abordagem do desenvolvimento que adota o enfoque territorial, em especial, no que diz respeito à dinâmica política de articulação e cooperação entre diversos atores sociais na construção de ações pactuadas de desenvolvimento para o território (ABRAMOVAY, 2001; BEDUSCHI FILHO, 2007; COELHO et. al., 2005a; COELHO et. al., 2005b; COELHO; FAVARETO, 2008; FAVARETO, 2006a; 2008; 2010a).

Nesta perspectiva, os arranjos institucionais devem extrapolar os limites setoriais da participação, ampliando o leque de atores, além de envolver um conjunto de municípios. Soma-se a isso, a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial que incorpore as demandas deste conjunto variado de atores e repercuta em um “projeto de futuro” para o território (BEDUSCHI FILHO, 2007).

Contudo, a associação entre participação e desenvolvimento envolve diversos desafios, dentre eles destaca-se: (1) a mobilização de forças sociais tão antagônicas, por exemplo, agricultura familiar e agricultura patronal, em torno de um projeto de desenvolvimento comum para o território; (2) a constituição de um “desenho institucional”, sobre o qual suas disposições normativas sobre participação não represente maior empoderamento de determinados segmentos e, conseqüentemente, a mera captura de recursos, mas que seja capaz de promover uma dinâmica virtuosa de desenvolvimento entre os diversos atores sociais dinâmicos e vulneráveis do território (FAVARETO, 2008).

Estudos dedicados à temática sobre a relação entre participação e desenvolvimento territorial têm questionado a vinculação automática entre estes dois componentes. Os resultados apontam entraves e desafios enfrentados pela dinâmica social estabelecida nas instâncias participativas, bem como os impactos gerados para a constituição de ações coletivas em prol do desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2001; 2005; VEIGA, 2006; COELHO; FAVARETO, 2008; COELHO et. al., 2005a; COELHO et. al., 2005b).

Tais entraves e desafios podem ser resumidos em dois pontos principais: (1) a construção de planos e/ou projetos de desenvolvimento para o território que necessitam (2) da articulação intermunicipal e do envolvimento de diferentes segmentos representantes do poder público, poder privado e sociedade civil, por meio de um processo de cooperação e articulação no âmbito de uma institucionalidade participativa (VEIGA, 2006; ABRAMOVAY, 2001; FAVARETO, 2008; COELHO; FAVARETO, 2008).

Sobre o primeiro ponto, pesquisas realizadas demonstram que a primeira dificuldade é que, em sua maioria, os planos se aproximam mais de uma lista de compras que refletem as carências das localidades em detrimento de um projeto de desenvolvimento. A segunda delas é a natureza dos planos de desenvolvimento, na maior parte das vezes estritamente agrícola e, ainda assim, voltada apenas para as ações econômicas já conduzidas pelos membros da comunidade (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA, 2006; FAVARETO, 2010b).

Em relação à segunda dificuldade, é necessário considerar que são inúmeros os grupos de interesse presentes em um território. Para o desenvolvimento da concertação social é fundamental que haja sinergia entre os segmentos privado, público e social. É a constituição desse tripé que produzirá ações inovadoras de desenvolvimento para as localidades, sejam de ordem: institucional, organizacional, tecnológica e até mercadológica. “Todavia, por mais sucesso que se tenha na concertação do “tripé”, será difícil esse leque de inovações sem que existam dois requisitos eliminatórios: confiança e conhecimento” (VEIGA, 2006, p. 17).

E mais, o grande desafio do desenvolvimento territorial passa por esta questão, ou seja, é o esforço na combinação dos eixos: concorrência com cooperação; conflito com participação e conhecimento local com conhecimento científico, além de criar condições no âmbito de arranjos institucionais de participação que permitam tal combinação (VEIGA, 2006).

Para Favareto (2010a), os arranjos institucionais constituídos no âmbito de uma política de desenvolvimento territorial rural precisam envolver os atores mais influentes do território, para além do público da agricultura familiar e dos representantes do poder público. Outro ponto é a construção de uma agenda ampla de ações de desenvolvimento, ultrapassando uma atuação meramente de gerenciamento de recursos.

No caso brasileiro, em relação ao primeiro ponto, a composição dos colegiados territoriais (instâncias de participação preconizadas pela política de desenvolvimento territorial) é marcada pela presença de representantes da agricultura familiar, principalmente por meio de seus sindicatos, do movimento dos trabalhadores sem-terra e, em menor escala, dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Contudo, é necessário que não apenas o segmento intermediário da agricultura familiar esteja presente, mas também os grupos mais precarizados desta forma social de produção e aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados (FAVARETO, 2010a).

Quanto à construção de uma agenda ampla sobre ações de desenvolvimento territorial, ao invés da mera gestão dos recursos de um programa, os colegiados ainda encontram dificuldades devido a sua fragilidade na composição e a inexistência de articulação com outras iniciativas. Soma-se a isso, o baixo percentual de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração das suas disposições normativas (FAVARETO, 2010a).

De forma geral, as experiências participativas inseridas na temática do desenvolvimento territorial enfrentam vários desafios em termos da dinâmica política que restringem o potencial desses fóruns, como: (1) distribuição assimétrica de recursos entre os distintos atores sociais, o que reforça a exclusão dos mais vulneráveis; (2) políticas públicas setorializadas com suas burocracias, que tendem a dificultar a construção de ações pactuadas e projetos intersetoriais; (3) presença de diferentes partidos políticos nos três níveis de governo, o que tende a dificultar a coordenação de ações e reforçar a dispersão de recursos; (4) atuação estratégica, em detrimento de ações compartilhadas, entre os distintos atores sociais interessados nos recursos que as experiências podem oferecer; (5) dissociação entre os agentes mais dinâmicos da economia local e os segmentos com assentos nos fóruns participativos (COELHO et. al., 2005a, p. 12-3).

Sobre o aspecto da construção de ações cooperadas e articuladas entre distintos segmentos – Estado, sociedade, mercado – para a promoção do desenvolvimento rural nos territórios, alguns autores defendem que tal concertação não pode ser definida *a priori*, para todo e qualquer tipo de território (BONNAL; DELGADO; CAZELLA; 2011; DELGADO; LEITE, 2011; LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2009).

Tal argumento guarda relação com a definição de território como resultado de um processo de construção, da organização dos atores, da qualidade político-institucional, do histórico dos fenômenos de ordem coletiva que configuram as práticas concretas e as relações sociais estabelecidas (MADOERY, 1999).

Por isso, é preciso ter cuidado ao defender a ampliação e a incorporação de um leque mais amplo de atores sociais na construção de ações de desenvolvimento territorial, com a inclusão tanto do segmento do mercado quanto dos representantes da sociedade civil, sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos do processo decisório. Isso porque os processos políticos constroem campos hegemônicos e torna-se quase impossível construir propostas

territoriais consensuais com a inserção de atores que possuem interesses tão divergentes (DELGADO; LEITE, 2011; LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2009).

(...) Dar visibilidade a atores mais vulneráveis para os quais se espera um acesso ao conjunto de políticas (e recursos) é bem diferente de atribuir espaços mais significativos a um grupo de atores historicamente caracterizados por posturas conservadoras quanto às esferas de governança democrática e cuja atuação tenha se dado primordialmente na base de concentração de ativos (políticos, econômicos, fundiários) (DELGADO; LEITE, 2011, p. 105).

Bonnal, Delgado e Cazella (2011) chamam a atenção para uma situação em que o processo de ação social e seus resultados são conflitivos e questionáveis, a interação entre as forças do Estado, mercado e sociedade dependerá das características dos agentes coletivos representativos de cada território e de sua força política para influenciar as políticas territoriais. “Ou seja, a institucionalidade e as dinâmicas territoriais vão depender das estruturas de poder existentes no território e da força política e da capacidade de construir coalizões, dentro e fora destes” (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 52).

Isso porque o território é resultado de um processo de territorialização entendido como o lugar construído pelo homem para a vida em sociedade, seja no campo ou na cidade. O homem territorializa-se e, assim, constrói seu lugar de vida. As relações construídas no território são denominadas territorialidade e formam a vida de cada pessoa ou grupo social num determinado espaço geográfico (SAQUET, 2006).

No meio rural, por exemplo, processos de territorialização também foram construídos por agricultores familiares, donos dos meios de produção e com baixo nível tecnológico para a produção agropecuária. Ao longo desse processo foram e ainda são subordinados e explorados pelos agentes do capital na dinâmica de compra e venda de mercadorias. Entende-se que os processos de territorialização, sua heterogeneidade e complexidade, contribuem para subsidiar a elaboração de projetos de desenvolvimento e a identificação daqueles atores que possuem territorializações distintas, como é o caso do agricultor familiar e do agronegócio (SAQUET, 2006).

Isso quer dizer que a formação do território é fruto de um processo de territorializações configuradas por relações econômicas, políticas e culturais, externas e internas que existem na sociedade. Tais relações são caracterizadas como relações de poder, de dominação, presentes em uma dinâmica de controle e submissão de recursos, pessoas, materiais em espaços rurais e urbanos (SAQUET, 2006).

Como conclui Saquet (2006):

É esta dinâmica territorial, constituída por forças econômicas, políticas e culturais, pela exclusão de muitas pessoas, pela concentração de terra e de riqueza, enfim, pela dominação social, que impõe alguns limites e dificuldades à atuação em projetos alternativos de desenvolvimento no espaço agrário, voltados aos produtores agropecuários familiares (p. 76).

Em todos os territórios, as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil estarão presentes, porém a combinação entre estes grupos se distinguirá quanto aos interesses e às expectativas, que podem ser maiores ou menores, sobre a importância de participarem da institucionalidade territorial, o que reflete uma forma singular de relação em cada arranjo institucional (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011).

Esta posição adquire relevância quando o enfoque da política de desenvolvimento territorial consiste na redução das desigualdades sociais e da pobreza no meio rural, como no

caso brasileiro do PTC. Nesta política pública a abordagem territorial visa atender um público específico, composto principalmente por agricultores familiares, assentados de reforma agrária e populações tradicionais, com o propósito de apoiar o desenvolvimento rural em áreas mais vulneráveis (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; DELGADO; LEITE, 2011).

O recorte institucional prioritário para o segmento da agricultura familiar delimita um espaço identitário desse público e coloca em questão a participação de outros segmentos na construção de ações de desenvolvimento territorial, como é o caso das instituições ligadas aos interesses das atividades não agrícolas e do segmento empresarial, ainda que o envolvimento deste último seja polêmico e conflituoso (LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2009).

Desse modo, é importante destacar que à medida que se amplia a diversidade de atores sociais envolvidos na discussão do território, a tendência é a ampliação também da quantidade e da profundidade dos conflitos. Entretanto, é importante considerar que os conflitos são constituintes e inerentes a processos de ampliação dos canais de participação na elaboração e operacionalização das políticas públicas, o que demonstra ser mais latente numa política de recorte territorial (LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2009).

É evidente que a combinação entre Estado, mercado e sociedade no âmbito de uma esfera pública decisória será influenciada pelo caráter das políticas públicas de desenvolvimento territorial, sendo explicada por Bonnal, Delgado e Cazella (2011) a partir de três pontos fundamentais:

- (1) Em primeiro lugar porque a importância de cada uma das esferas é desigual nos diferentes territórios. Em alguns deles, a sociedade civil se torna mais influente e tem um envolvimento histórico com a abordagem territorial; em outros, a presença dos segmentos empresariais é reduzida, e há situações em que as ações do poder público encontram-se fragmentadas;
- (2) Em segundo lugar, o processo de decisão política e o envolvimento dos diferentes grupos sociais – Estado, mercado e sociedade – nas instâncias de participação sofrem impacto do tipo de ações que os programas de desenvolvimento territorial buscam implementar;
- (3) E por último, a combinação destas três esferas em arranjos institucionais de participação pode ser dificultada e até inviabilizada pela experiência de agudos conflitos políticos, principalmente entre os segmentos do mercado e da sociedade civil, em questões como: constituição de mercados; apropriação de terras; trajetórias antagônicas de desenvolvimento rural. Como resume os autores:

(...) Em casos como esses, a própria governança territorial é posta em xeque e a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser inviabilizada, os resultados dependendo ou da capacidade dos atores do Estado de administrarem os conflitos ou de sua decisão de assumirem a posição e os interesses de um dos lados da disputa (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 54).

Os estudos realizados por Zani (2010) e Leite, Kato e Zimmermann (2009) demonstram as implicações do envolvimento dos representantes do mercado, em especial do empresariado no âmbito de uma institucionalidade participativa para a construção da política pública de desenvolvimento territorial rural. Em ambos os estudos a ausência deste segmento no processo de discussão e tomada de decisão ocorre ou porque se mostravam menos mobilizados e organizados, ou porque eram percebidos pelos representantes da agricultura familiar como não “alinhados” aos objetivos da política de desenvolvimento territorial rural.

A maioria das organizações da sociedade civil entrevistadas rechaçou contundentemente a inclusão dos representantes dos empresários, seja sindicato patronal, FIRJAN, ou mesmo SEBRAE e associações comerciais, no colegiado territorial, intitulado como “Fórum da Agricultura Familiar” (...). As justificativas para a recusa foram de cunho social, ilustradas por diferenças de linguagem ou de vestimenta, típicas de comunidades em que prevalece a desigualdade social e, principalmente, de cunho político, referentes às lutas do campo e da agricultura familiar (ZANI, 2010, p. 156-57).

Outro ponto levantado por Zani (2010) é a inserção dos empresários em outros espaços de participação no meio urbano, como fóruns ou conselhos municipais de políticas públicas e seu total desconhecimento sobre os programas de desenvolvimento na área rural, em especial, o PTC.

Assim, deve-se ter cautela ao incorporar o segmento empresarial no contexto de programas de desenvolvimento territorial para o meio rural, pelos riscos que pode representar. Dentre eles, a assimetria de poder, refletida na diferença de recursos que podem ser mobilizados pelos empresários em relação aos representantes das associações e movimentos sociais no campo, bem como distinções de valores, cultura e mesmo linguajar (ZANI, 2010).

Desta forma, pode-se dizer que a atuação coletiva dos diferentes atores sociais existentes no âmbito de esferas públicas para a promoção do desenvolvimento territorial está associada: (1) aos interesses que justificam uma atuação territorial; (2) à capacidade de liderança legitimada na organização da institucionalidade territorial, que guarda relação com as características históricas, políticas, culturais e socioeconômicas do território; (3) à formulação de propostas para a promoção do desenvolvimento territorial rural que servirá para construir uma coalizão para a constituição de projetos territoriais (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 56).

Além disso, para o fortalecimento da gestão social em esferas públicas no âmbito desta nova perspectiva territorial do desenvolvimento torna-se necessário, primeiramente, que haja o reconhecimento pelo governo destes espaços como instâncias de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Segundo, deve-se assegurar o funcionamento permanente e a capacitação dos seus representantes, o que confere maior legitimidade a estes espaços, bem como qualidade nas ações a serem implementadas. Terceiro, as bases sociais precisam ser mobilizadas a reconhecerem e participarem destes espaços. O grande desafio é transformar estas instâncias em espaços visíveis para os projetos e ações que são discutidos nas esferas locais e regionais (LEITE, 2010).

Devido à discussão de três perspectivas teóricas em um mesmo capítulo – desenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo e a abordagem territorial do desenvolvimento rural –, torna-se necessário pontuar algumas considerações que expressam um esforço analítico de relação entre elas. Para tanto, considera-se a redação em tópicos como melhor forma de organização das ideias e dos pontos de reflexão que vão ao encontro do objetivo deste estudo:

(1) O novo-desenvolvimentismo pode ser considerado uma perspectiva em construção, assim como a abordagem territorial do desenvolvimento, justificada pelo caráter recente de ambas as abordagens. No caso do objetivo deste estudo, dois aspectos oriundos das propostas tecidas pelo novo-desenvolvimentismo merecem ser destacados: o primeiro diz respeito à retomada da discussão sobre a importância do papel do Estado em estabelecer um projeto político de desenvolvimento para o país que associe as dimensões econômica e social; o segundo, como desdobramento desse primeiro aspecto, diz respeito à importância dada a cidadania na garantia de direitos sociais de caráter universal e redistributivo, e também no

fortalecimento da democracia por meio do reconhecimento de canais de participação no exercício do controle social e no processo de tomada de decisão.

(2) No bojo dessa discussão sobre o fortalecimento do papel do Estado na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento tem-se a emergência recente na América Latina de uma nova visão de desenvolvimento para o mundo rural que associa a espacialidade do território com a finalidade de acelerar a redução da pobreza e promover transformações econômicas, sociais, culturais, político-institucionais.

(3) A abordagem territorial do desenvolvimento rural, ao considerar o território como uma construção social, insere a participação dos atores sociais como um dos componentes para a constituição de ações cooperadas e pactuadas de desenvolvimento rural. Para tanto, a existência de esferas públicas decisórias deve ser considerada, pois possibilita a participação da sociedade na deliberação de ações de desenvolvimento que incidirão sobre o território;

(4) A gestão social como prática a ser privilegiada nas esferas públicas de caráter territorial guarda relação com a finalidade das políticas de desenvolvimento rural e com as dinâmicas – políticas, socioeconômicas, culturais e históricas – predominantes nos territórios. Sendo os espaços elegidos pelos programas governamentais aqueles mais empobrecidos e vulneráveis em termos de direitos sociais, conseqüentemente, o objetivo central será a redução da pobreza rural e, com isso, o público participante das esferas públicas deverá priorizar aquele segmento mais fragilizado do meio rural, isto é, a agricultura familiar.

6. METODOLOGIA

6.1. Natureza e Processos da Pesquisa

A investigação possui natureza qualitativa ao ser caracterizada, principalmente, pelo reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas, bem como estar baseada nas reflexões do próprio investigador como parte do processo de produção do conhecimento. Soma-se a isso, a análise de casos concretos em âmbito local, a partir de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2004).

Diferentemente da abordagem quantitativa, o estudo em tela valoriza a visão de mundo dos entrevistados, sendo a análise de cunho interpretativo (VERGARA, 2010), o que exige do pesquisador compreensão dos dados coletados (DEMO, 2001).

Na pesquisa qualitativa, ao invés da informação estritamente objetiva, da qual não há dúvidas, privilegia-se a informação interpretativa sustentada em questionamentos constantemente refeitos. Assim como argumentado por Demo (2001), a pesquisa qualitativa é compreendida como um: “diálogo inteligente e crítico com a realidade e que o objeto é sempre também um objeto-sujeito” (p. 10).

O estudo partiu de questões e interesses abrangentes sendo definidos à medida que a investigação foi desenvolvida. Os dados foram obtidos a partir da própria interpretação do pesquisador segundo a perspectiva dos entrevistados do fenômeno estudado (GODOY, 1995).

Algumas características básicas podem ser identificadas na pesquisa qualitativa e que estão presentes neste estudo: (1) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento de observação, análise e interpretação das informações coletadas; (2) a descrição elegida como o elemento privilegiado tanto no processo de obtenção dos dados quanto nos resultados alcançados; (3) o universo investigado compreendido a partir do ponto de vista dos participantes; (4) a utilização do enfoque indutivo visto que as hipóteses não são estabelecidas previamente, sendo especificadas ao longo da pesquisa à medida que os dados são obtidos e analisados (GODOY, 1995a).

Neste sentido, na investigação qualitativa, o fenômeno estudado é compreendido no contexto do qual faz parte, sendo analisado por uma perspectiva integrada. Ou seja, o pesquisador vai a campo com a finalidade de “captar” informações a partir da perspectiva dos sujeitos, considerando todos os pontos de vista relevantes (GODOY, 1995b).

Assim como preconiza a abordagem qualitativa, no âmbito deste estudo, o pesquisador assumiu o papel na definição do método empregado e do material selecionado, como a determinação do plano de investigação, a inserção no campo de estudo, a seleção dos casos investigados, a coleta e análise dos dados (FLICK, 2004).

Em relação ao processo da pesquisa, a investigação em tela seguiu uma trajetória circular, na qual uma pergunta de pesquisa foi definida no início e, ao final, uma resposta foi dada juntamente com novas interrogações. Ressalta-se também, que a ideia de “ciclo de pesquisa” não se traduz em etapas estagnadas, mas em planos que se complementam (MINAYO, 2013).

Para tanto, o processo da pesquisa seguiu as seguintes etapas previstas no desenvolvimento da investigação qualitativa: (1) **fase exploratória** dedicada à delimitação do objeto, ao levantamento e discussão teórica, definição dos pressupostos, escolha dos instrumentos para operacionalização do trabalho, elaboração do cronograma de ações e dos procedimentos necessários para a escolha do caso estudado; (2) **trabalho de campo** entendido como uma etapa da pesquisa que combina a construção teórica da fase anterior com prática empírica caracterizada pela observação, entrevistas e pesquisa documental; (3) **análise**

e tratamento do material empírico e documental compreendidos como a fase que envolve um conjunto de procedimentos relacionados à compreensão e interpretação dos dados, bem como a sua articulação com a teoria (MINAYO, 2013).

Seguindo tal orientação, no que concerne a fase exploratória, a pergunta a que este estudo buscou responder consiste em: como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina?

Para tanto, adotou-se como objetos de estudo o Programa Territórios da Cidadania da SDT/MDA, no caso brasileiro, e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* do INTA pertencente ao MAGP na Argentina.

O estudo também teve como objetivos específicos:

- a) Realizar um estudo comparativo entre as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina no que concerne a prática da gestão social;
- b) Caracterizar os territórios pesquisados quanto aos aspectos históricos, sociais, culturais, políticos-institucionais e econômico-produtivos como elementos que configuram a identidade territorial;
- c) Analisar os critérios de delimitação dos territórios a serem investigados no Brasil e na Argentina, bem como relacioná-los com a identidade apropriada pelos atores locais, principalmente, pelo segmento da sociedade civil;
- d) Identificar e analisar as ações de desenvolvimento territorial rural implementadas pelo PTC e PNDT nos territórios selecionados para estudo;
- e) Analisar os processos participativos que configuram a prática da gestão social nas esferas públicas constituídas nos territórios pesquisados no Brasil e na Argentina;
- f) Identificar as privações vivenciadas pelo segmento da agricultura familiar de ambos os territórios em relação à inserção efetiva no processo decisório deliberativo, característico da gestão social.

A investigação partiu de dois pressupostos que relacionam gestão social e desenvolvimento territorial rural:

(1) A prática da gestão social está condicionada a constituição de **esferas públicas participativas** com a finalidade de inserir aqueles segmentos sociais tradicionalmente excluídos, possibilitar a dialogicidade, fomentar o debate e promover a deliberação sobre as ações que incidirão sobre o território.

(2) **Condições participativas** devem ser geradas para a efetiva inserção da sociedade civil no processo político decisório, a partir da apropriação da participação como instrumento para a promoção do desenvolvimento.

A pesquisa adotou como estratégia de investigação o método de casos comparativo ou de casos múltiplos, preferencial para questões de pesquisa “do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos, no qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2005, p. 28).

O estudo de caso consiste em uma estratégia escolhida para a investigação de acontecimentos contemporâneos, quando não há manipulação de comportamentos relevantes. O diferencial desse método de pesquisa é a sua capacidade em lidar com várias técnicas de investigação, como documentos, entrevistas e observações (YIN, 2005).

Tal método consiste em um tipo de pesquisa empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, quando os limites entre esse fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005, p.32).

Pode-se considerar também, que a investigação de estudo de caso por ser de caráter abrangente, enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que dados. Com isso, deverá estar baseada em várias fontes, além de encontrar

sustentação na construção prévia de proposições teóricas para a realização das etapas de coleta e análise de dados (YIN, 2005).

O método de estudo de casos também se caracteriza por buscar compreender com maior detalhamento e profundidade fenômenos sociais complexos, se propor a enfrentar uma situação em que haverá muitas variáveis de interesse e, como resultado, estar baseada em várias fontes de evidências (YIN, 2005). Este tipo de estratégia de pesquisa se beneficia pelo desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (VERGARA, 2007).

Por se tratar de um estudo de casos comparativo, a escolha das unidades de análise deve prever resultados semelhantes ou reproduzir resultados contrastantes somente por razões previsíveis (YIN, 2005).

A escolha pela investigação em programas de desenvolvimento territorial no Brasil e da Argentina¹³ se justificou pelas similaridades e diferenças visualizadas *a priori* entre as disposições normativas de ambas as políticas. Segundo Fachin (2003), “investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (p.37) é a principal característica do método comparativo.

Tanto o PTC quanto o PNDD adotam o enfoque territorial para a promoção das ações de desenvolvimento rural e possuem como objetivo a redução da pobreza e a valorização da agricultura familiar, adquirindo maior ênfase no caso brasileiro. Além disso, adotam metodologias participativas em que se pode perceber a prática da gestão social como referência para a condução das ações de desenvolvimento rural.

Contudo, diferenças podem ser percebidas, visto que no caso argentino o enfoque é dado ao fomento à competitividade e a inovação tecnológica e organizacional reconhecendo diversos públicos como beneficiários, enquanto no Brasil as ações são direcionadas para a universalização de programas básicos de cidadania, por meio do empoderamento da sociedade civil em esferas públicas decisórias, como os colegiados territoriais.

Selecionou-se como casos a serem analisados o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, pertencente ao PTC da SDT/MDA e o Território Oeste Árido da Província de *La Pampa* abarcado pelo PNDD do INTA vinculado ao MAGP na Argentina¹⁴.

A seleção foi realizada principalmente pela base econômico-produtiva consistir predominantemente na agropecuária extensiva, de baixa produtividade, exercida por pequenos produtores locais, além de ambos os casos apresentarem débeis condições de vida da população, em termos de desenvolvimento humano. Sendo sobre esse último aspecto o Território Oeste Pampeano ter mais expressividade que o Território Noroeste Fluminense em termos de fragilidades socioeconômicas.

No Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, por exemplo, constituído por 13 municípios - Aperibé, Bom Jesus do Itapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Lajé do Murié, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai – a economia é essencialmente agrária, tendo a agricultura familiar um papel fundamental na produção de olerícolas. Contudo, a população do território vive uma fase de estagnação econômica da zona rural, aliada aos baixos indicadores de renda, saúde e educação quando comparado ao estado do Rio de Janeiro (MDA/SDT, 2005b).

¹³ Importante destacar que a justificativa para a realização de estudos comparativos entre Brasil e Argentina reside na própria diretriz do Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) direcionada para o fomento de pesquisas na área de políticas públicas entre esses dois países. Disponível em: <http://cursos.ufrrj.br/posgraduacao/ppgctia/> Acesso em: 10 de março 2015.

¹⁴ A seleção do território no caso argentino contou com a colaboração do coordenador de projetos territoriais da Unidade de Extensão e Desenvolvimento Rural do INTA de *Victorica, La Pampa*, sobretudo em relação à presença do critério participativo.

Já no Território Oeste Árido, constituído pelos municípios de *Santa Isabel, La Humada, Puelén, Algarrobo del Aguila*, as condições climáticas desfavorecem o potencial produtivo da região, sendo a sua base econômica a caprinocultura de subsistência. A escassez tanto de recursos hídricos quanto de ocupação populacional também constituem os principais problemas da região (INTA, 2011b).

Além disso, outros critérios também foram importantes para a seleção dos territórios:

(1) a realização de um trabalho de territorialização pelo poder público em delimitar áreas de atuação tendo por objetivo facilitar a operacionalização da pesquisa. No caso brasileiro, o PTC, de acordo com o decreto de institucionalização, já prevê a delimitação em territórios baseada principalmente em critérios socioeconômicos, enquanto a província de *La Pampa* realizou um plano de divisão em microrregiões, pelo qual o INTA, em seu programa nacional de territórios, adota como orientação para o desenvolvimento de ações de extensão rural;

(2) o caráter participativo, com envolvimento e mobilização de representantes da sociedade civil, em especial, do segmento da agricultura familiar, nas práticas de desenvolvimento rural dos territórios selecionados;

(3) a constituição de uma esfera pública participativa no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial, como pode ser percebido em ambos os territórios, porém com institucionalidades distintas.

Sobre esse último critério, no caso do Território da Cidadania Noroeste do RJ, o PTC, prevê a constituição do colegiado territorial, como arranjo político institucional entre Estado e sociedade civil no processo político decisório. Já na Argentina, o PNDT não prevê a institucionalização de arenas participativas, mas há a constituição de uma Unidade Executora Provincial (UEP) no setor da caprinocultura, sob a coordenação do Ministério da Produção do Governo de *La Pampa*, na qual são realizadas assembleias com a presença de pequenos produtores de caprinos do Oeste e representantes do poder público, incluindo o INTA, os poderes públicos municipal e estadual no setor agropecuário. No caso do INTA, a diretriz participativa constitui um dos eixos de atuação para o desenvolvimento de projetos territoriais, contudo encontra-se associada à extensão rural.

6.2. Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu por meio da utilização das seguintes técnicas:

(1) **pesquisa bibliográfica** em livros, periódicos, teses e dissertações, redes eletrônicas, nacionais e internacionais, sobre a temática dedicada ao estudo;

(2) **pesquisa documental** em registros normativos e institucionais que fundamentam e direcionam as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, em especial, o PTC e o PNDT, respectivamente.

(3) **pesquisa de campo** por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela combinação entre perguntas abertas e fechadas sobre o tema investigado (MINAYO, 2007). As entrevistas seguiram o critério de representatividade (VERGARA, 2007), com representantes do poder público e da sociedade civil participantes, no caso brasileiro, do colegiado territorial Noroeste do Rio de Janeiro e, na Argentina, relacionados com as ações do PNDT no Território Oeste Árido em *La Pampa*.

(4) **observação simples e participante** como formas de registro das informações durante a fase de pesquisa de campo. A primeira técnica foi utilizada predominantemente no Território da Cidadania Noroeste do RJ no que concerne ao mapeamento dos atores, à caracterização das localidades e aos traços referentes ao comportamento social dos entrevistados. A segunda foi utilizada na investigação do Território Oeste Árido, na Argentina, possibilitada por melhores condições de acesso ao campo quando comparadas com o caso brasileiro, o que tornou possível a interação direta no desenvolvimento das atividades

de pesquisa e extensão rural, coordenadas pela Agência de Extensão Rural de *Victorica em La Pampa*.

Desse modo, utilizou-se a triangulação de dados como estratégia de combinação de diferentes fontes para a compreensão da realidade social (VERGARA, 2010), o que permitiu a integração de múltiplos pontos de vista relacionados ao trabalho de investigação (MINAYO et. al., 2005). A utilização dessa técnica também possibilitou um maior grau de proximidade com os objetos de estudo, além de permitir a abertura para novas indagações contribuindo, desta forma, para o enriquecimento dos resultados (FLICK, 2004).

A pesquisa de campo no Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2014, tendo abrangido nove municípios do total de treze que delimitam esse território. Os entrevistados compreenderam representantes da delegacia do MDA-RJ; secretários municipais de agricultura; técnicos da Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural (EMATER) e entidades representativas pertencentes ao segmento da agricultura familiar que integram o colegiado territorial do Noroeste do RJ. Ao total, foram realizadas 21 entrevistas, divididas entre segmentos do poder público (14) e sociedade civil (7).

A tabela 2 apresenta os segmentos entrevistados por município tanto do poder público quanto da sociedade civil:

Tabela 2 – Segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil Entrevistados no Território da Cidadania Noroeste Fluminense

COLEGIADO TERRITORIAL DO NOROESTE FLUMINENSE	N	MUNICÍPIO	REPRESENTAÇÃO	SEGMENTO
	1	Itaocara	Subsecretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	2		Escritório Local da EMATER Itaocara-RJ.	Poder Público
	3	Aperibé	Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	4		Escritório Local da EMATER Aperibé – RJ.	Poder Público
	5	Santo Antônio de Pádua	Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	6		Associação de Pescadores Artesanais.	Sociedade Civil
	7	Miracema	Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	8		APHORTI – Miracema.	Sociedade Civil
	9	São José de Ubá	Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	10		Associação de Produtores Rurais de Santa Maria e Valão Preto.	Sociedade Civil
	11	Italva	Secretário Municipal de Agricultura Italva.	Poder Público
	12		Associação de Lavradores da Fazenda Experimental de Italva.	Sociedade Civil
	13		Escritório Local da EMATER Italva-RJ.	Poder Público
	14	Itaperuna	Secretaria Municipal de Agricultura de Itaperuna.	Poder Público
	15		Colônia de Pescadores Z 20.	Sociedade Civil
	16		Associação Nova Esperança do Aré.	Sociedade Civil
	17	Natividade	Associação Quilombola Cruzeiroinho.	Sociedade Civil
	18		Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	19	Varre-Sai	Secretaria Municipal de Agricultura.	Poder Público
	20		Delegacia do Ministério Desenvolvimento Agrário RJ.	Poder Público
21		Assessor Territorial Norte e Noroeste RJ.	Poder Público	

Fonte: Elaboração própria

A pesquisa no Território Oeste Árido no âmbito do PNPD na Argentina foi realizada no período de abril a julho de 2013 sendo possibilitada pela concessão da bolsa de doutorado-sanduíche pelo Programa de Centros Associados de Pós-graduação (CAPG) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) junto a *Universidad Nacional de Río Cuarto*, localizada na província de Córdoba.

A maior parte desse período foi dedicada à atuação em pesquisa na Agência de Extensão Rural do INTA em *Victorica*, unidade responsável pela coordenação do projeto territorial Oeste Árido, onde também foi possível (a) a participação em reuniões com a presença de pequenos produtores abarcados pelo programa junto a outros órgãos públicos, como Ministério da Produção da Província de *La Pampa*; (b) o acompanhamento das atividades de extensão rural, incluindo a assistência técnica aos produtores do Oeste Pampeano; (c) a participação em eventos internos sobre os projetos de extensão rural, realizados entre o INTA e o Ministério da Produção do governo provincial; (d) a interação na realização de atividades de pesquisa e extensão rural junto à equipe de profissionais do INTA em *Victorica*.

Devido às condições descritas acima, o mapeamento de atores foi mais amplo e realizado junto à coordenação do projeto territorial Oeste Árido, com base na identificação daquelas associações de produtores constituídas nas localidades; diretores e coordenadores do INTA relacionados com a gestão do PNPD; pesquisadores do Instituto de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico para a Agricultura Familiar (IPAF) do INTA nas regiões Pampeana e da Patagônia; técnicos extensionistas na área de atuação do Oeste Árido, além de gestores da Subsecretaria de Agricultura Familiar / Delegação Província de *La Pampa* e diretores do Ministério da Produção de *La Pampa*.

Tabela 3 – Atores Externos Entrevistados no Território Oeste Árido

TERRITÓRIO OESTE ÁRIDO PAMPEANO	N	INTA
	1	Coordenação Agência de Extensão Rural <i>Victorica-La Pampa</i> / Coordenação Projeto Oeste Árido
	2	Técnicos Agência de Extensão Rural <i>Victorica-La Pampa</i>
	3	Diretoria Centro Regional INTA – <i>La Pampa –San Luis</i>
	4	Coordenação Agências Extensão Rural / Centro Regional INTA- <i>San Luis</i>
	5	Diretoria Estação Experimental Anguil – <i>La Pampa</i>
	6	Técnico Centro Regional INTA – <i>La Pampa –San Luis</i>
	7	Coordenação PNPD
	8	Coordenação Projeto Territorial Bacia Colorado
	9	Coordenação IPAF Patagonia.
	10	Pesquisadores IPAF Patagônia.
	11	Coordenação IPAF Pampeana.
	GOVERNO	
	12	Diretoria de <i>Agricultura y Ganadería</i> Ministerio <i>Producción La Pampa</i> .
13	Subsecretaria Agricultura Familiar Delegação <i>La Pampa</i> .	
UNIVERSIDADE NACIONAL LA PAMPA		
14	Professores Faculdade Ciências Humanas.	

Fonte: Elaboração própria

No caso dos representantes da sociedade civil, é importante considerar que o Território Oeste Árido é caracterizado por ser a menos povoada de todas as regiões e apresentar baixa densidade populacional. Contudo, a escolha por esse território reside na construção de um processo associativo pelos pequenos produtores de caprinos de diversas localidades do Oeste refletido na constituição da Associação de Criadores de Cabra Colorada.

Mesmo tendo as entrevistas se concentrado entre pequenos produtores de caprinos pertencentes a essa associação, também fizeram parte do mapeamento outras duas entidades representativas: Comunidade Aborígene de *Victorica* e Fórum Nacional da Agricultura Familiar, esta última com assento no Conselho Regional do INTA *La Pampa* – San Luis.

Ao total, 17 representantes do poder público foram entrevistados e sete representantes da sociedade civil (pequenos produtores de caprinos).

Tabela 4 – Atores Internos Entrevistados no Território Oeste Árido

TERRITÓRIO OESTE ÁRIDO PAMPEANO	N	MUNICÍPIO	REPRESENTAÇÃO	SEGMENTO
	1	<i>La Humada</i>	Prefeito.	Poder Público
	2		Associação Princípio.	Sociedade Civil
	3	<i>Santa Isabel</i>	Associação Salitral.	Sociedade Civil
	4		Associação Cabra Colorada.	Sociedade Civil
	5		Prefeitura.	Poder Público
	6	<i>Algarrobo del Aguila</i>	Prefeitura.	Poder Público
	7		Associação Cabra Colorada.	Sociedade Civil
	8	<i>Puelén</i>	Associação Cabra Colorada.	Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria

6.3. Tratamento dos Dados

O tratamento dos dados ocorreu qualitativamente por meio da análise de conteúdo de grade mista. Esta técnica pode ser utilizada “tanto para fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas” (VERGARA, 2010, p. 9).

A análise por grade mista é caracterizada pela definição preliminar das categorias pertinentes ao objetivo de pesquisa, sendo admitida a incorporação de categorias durante o processo de análise. Ou seja, “verifica-se a necessidade de subdivisão, inclusão ou exclusão de categorias. Estabelece-se o conjunto final de categorias, considerando o possível rearranjo” (VERGARA, 2010, p. 9).

A análise com quadro categorial privilegiou a escolha de alguns temas principais diretamente relacionados com a problemática do estudo. A organização da análise de conteúdo, assim como preconiza Bardin (2011), buscou seguir as seguintes fases:

(1) **pré-análise** na qual foram realizadas as seguintes atividades: (a) leitura flutuante do material no sentido de estabelecer um primeiro contato com os documentos a serem analisados; (b) escolha dos documentos por regra de pertinência quanto à problemática do estudo; (c) formulação dos pressupostos e dos objetivos; (c) construção das categorias e das unidades de análise à luz do referencial teórico e dos documentos de pesquisa; (e) preparação do material antes da análise propriamente dita com a transcrição das entrevistas mais significativas.

Esta etapa não seguiu necessariamente essa ordem sequencial de itens, embora todos eles guardem relação direta uns com os outros. Isto porque “a pré-análise tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas, “abertas”, por oposição à exploração sistemática dos documentos” (BARDIN, 2011, p. 126).

(2) **codificação** como forma de tratamento dos dados referente à identificação do tema a ser investigado no material coletado, especialmente, nas entrevistas transcritas, no áudio das gravações das entrevistas e nos documentos selecionados para a investigação.

(3) **categorização** organização dos temas identificados no material analisado de acordo com as respectivas categorias e unidades de análise construídas. Na verdade, o tratamento dos dados correspondeu mais a um processo de categorização do que uma diferenciação sistemática dos temas nos critérios definidos no quadro de análise.

O processo de categorização procurou respeitar (a) a **exclusão mútua**, ou seja, cada elemento não pode existir em mais de uma categoria; (b) a **homogeneidade** dos dados agrupados em uma mesma categoria; (c) a **pertinência** dos critérios de análise de acordo com o referencial teórico e com os pressupostos adotados pela investigação; (d) a **objetividade** e a **fidelidade** como critérios utilizados de enquadramento dos dados nas categorias.

A tabela 5 apresenta o **eixo**, as **categorias** e as **unidades de análise** construídas com base no referencial teórico discutido nos capítulos anteriores, e também em trabalhos como de Castellà; Parés (2012) e Tenório et. al. (2008), dedicados a construção de instrumentos para avaliação de processos decisórios participativos em políticas públicas realizados por pesquisadores do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP/UAB) e do PEGS/EBAPE/FGV.

Tabela 5 – Eixo, Categorias e Unidades de Análise

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL		
EIXO	CATEGORIA	UNIDADE
GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	Político-Institucional <i>(Programas Governamentais)</i>	<i>Estratégia</i>
		<i>Diretriz Participativa</i>
	Territorial <i>(Território Construído versus Território Dado)</i>	<i>Delimitação Territorial</i>
		<i>Identidade</i>
		<i>Projeto Territorial</i>
	Social <i>(Esfera Pública)</i>	<i>Dinâmica Participativa</i>
		<i>Condições Participativas</i>

Fonte: Elaboração própria.

O eixo de análise **gestão social do desenvolvimento territorial rural**, considerado o tema central do estudo, pode ser compreendido pelas práticas deliberativas constituídas em territórios rurais com a finalidade de discutir ações de desenvolvimento, visando ao bem-estar dos atores sociais, sobretudo daqueles tradicionalmente excluídos do processo político decisório. Entende-se que o desenvolvimento encontra sua sustentação na participação, fruto da dimensão da cidadania, ao promover a mobilização da sociedade na luta pela conquista por

direitos até então inacessíveis e fortalecer a constituição de esferas públicas no exercício do poder político junto com o Estado.

Para tanto, em um esforço de síntese, a gestão social do desenvolvimento territorial rural foi analisada a partir de três categorias, que por sua vez, desdobraram-se em um conjunto de unidades que as caracterizam. São elas:

- **Político-institucional:** diz respeito aos marcos normativos dos programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina no que concerne:
 - **Estratégia de Desenvolvimento:** contempla o conjunto de ações elegido pelos programas governamentais ao adotar o enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural.
 - **Diretriz participativa:** diretamente relacionada com a gestão social, refere-se à forma adotada para a inserção participativa dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial rural.

- **Territorial:** o território é um espaço construído socialmente, com identidade e que se define por recursos tangíveis e intangíveis responsáveis por moldar as relações sociais, políticas, culturais, econômicas e produtivas do território. No caso das políticas de desenvolvimento rural, o território ao ser reconhecido como escala espacial de execução das ações, deve levar em consideração os seguintes elementos:
 - **Delimitação territorial** ou critérios de definição do território que foram adotados pelos programas de desenvolvimento territorial rural.
 - **Identidade** constitui elementos simbólicos ou concretos internalizados pelos atores sociais para a existência do território enquanto construção social.
 - **Projeto Territorial:** compreendido pelas ações realizadas para o desenvolvimento dos territórios, devendo ser construído de forma integrada entre atores públicos e sociais, visando atender as demandas da sociedade.

- **Social:** possui como elemento central a esfera pública, local da prática da gestão social no estabelecimento de relações dialógicas entre os participantes, além de gerar um processo de discussão e deliberação das ações, a serem realizadas no território. Para tanto, a análise dessa categoria contará com as seguintes unidades de análise:
 - **Dinâmica participativa:** refere-se às principais características que configuram o processo participativo nos territórios e que estão relacionadas com a gestão social em detrimento da gestão estratégica.
 - **Condições participativas:** significa as oportunidades dadas ou capacidades obtidas pela sociedade para a efetivação da participação refletida na sua inserção no processo político decisório, que pode ser de diversas ordens (política, econômica, social, comunicativa ou cultural).

Ressalta-se que as categorias e respectivas unidades selecionadas para análise da gestão social em programas de desenvolvimento territorial rural não se esgota com a tabela 5. Apenas constitui um esforço de priorizar aqueles critérios considerados relevantes para a realização da análise dos dados de acordo com o objetivo do estudo.

Ainda sobre a análise dos resultados, os dados utilizados a partir das entrevistas com representantes do poder público e da agricultura familiar, foram identificados no estudo por códigos, contendo uma sequência numérica para a distinção dos entrevistados somente quanto ao segmento representante, assim como disposto na tabela 6.

As entrevistas foram transcritas, a fim de obter o registro adequado e fidedigno das falas dos informantes, tendo sido assegurado o anonimato, ou seja, a não identificação dos

entrevistados diretamente, mas somente atributos gerais que designam o seu lugar social (MINAYO, 2013).

Tabela 6 – Códigos para Identificação das Entrevistas

SEGMENTO		CODIGO
TERRITÓRIO NOROESTE	DFDA/RJ- Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do estado do Rio de Janeiro	EF
	Secretaria Municipal de Agricultura	EM
	Agricultura Familiar	AF
TERRITÓRIO OESTE	Poder público nacional / Delegacia da Subsecretaria de Agricultura Familiar de <i>La Pampa</i>	PN
	Poder público estadual / Ministério da Produção do Governo Provincial de <i>La Pampa</i>	PE
	Poder público municipal / Prefeituras	PM
	INTA – Instituto Nacional de Tecnologia e Agropecuária	I
	Agricultura Familiar	SC

Fonte: Elaboração Própria

6.4. Limitações da Pesquisa

A etapa referente à operacionalização da pesquisa de campo nos territórios selecionados tanto no Brasil quanto na Argentina apresentou algumas limitações que podem ter influenciado os resultados alcançados no estudo e, por isso, merecem ser mencionadas.

No caso brasileiro houve dificuldade de acesso ao campo, sobretudo na identificação dos atores para a realização das entrevistas. Isto porque o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro sofreu discontinuidades de ações pelo programa governamental no período 2012-2013 tendo sido retomadas no segundo semestre do ano passado. O motivo deve-se a problemas de contratação de recursos humanos para o exercício da gestão da política no território. Isso ocasionou a desestruturação do colegiado territorial refletida na paralisação das suas funções, bem como na desmobilização da base social e regularidade na participação dos secretários municipais de agricultura no Programa.

Portanto, em termos de investigação, o mapeamento dos atores sociais foi custoso e demorou mais tempo do que o previsto, tendo sido entrevistados apenas aqueles segmentos mais representativos e indicados pelos assessores do PTC nesse território.

No caso argentino, também ocorreram limitações durante a fase de pesquisa de campo. O Território Oeste localizado na província de *La Pampa* corresponde a um conjunto de localidades isoladas, de difícil acesso, o que só foi possível com o apoio do INTA no deslocamento até os estabelecimentos rurais dos pequenos produtores de caprinos. Se de um lado, tal apoio foi positivo no que diz respeito às facilidades de inserção do pesquisador na área investigada, por outro os entrevistados podem ter associado à realização da pesquisa com o INTA e, desse modo, provocado à omissão de informações e/ou opiniões negativas relacionadas às ações desse órgão.

Em relação aos dados coletados sobre o programa territorial argentino, PNDT, a pesquisa de campo foi realizada em um momento de reestruturação do programa. Uma segunda fase estava em processo de construção e apontava para uma reformulação dos

projetos territoriais desenvolvidos pelos centros regionais e agências de extensão do INTA. Portanto, os dados coletados referem-se à primeira fase do programa nacional de territórios que encontra-se diretamente relacionada com os objetivos do Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015¹⁵.

¹⁵ARGENTINA. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. **El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015**. Buenos Aires: INTA, dezembro de 2004.

7. GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: OS CASOS DOS TERRITÓRIOS NOROESTE FLUMINENSE E OESTE PAMPEANO

7.1. Programa Territórios da Cidadania

A emergência do PTC guarda relação com a inserção da abordagem territorial no Brasil, que teve início em 2003, com a criação da SDT, como componente institucional do MDA, e também com a incorporação ao Programa Plurianual do Governo 2004-2007, do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), adotando o enfoque territorial e seus respectivos métodos e instrumentos de gestão (SEPULVEDA; GUIMARÃES, 2008).

O MDA desenvolve suas ações com base em três eixos de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Como órgão desse Ministério, a SDT tem como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (MDA/SDT, 2005c, p. 3).

Tendo como estratégia de atuação a abordagem territorial do desenvolvimento rural, constituem diretrizes definidas pela SDT para implementação das suas ações: (1) compreender o território como espaço socialmente construído, detentor de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potencialidades para a promoção do desenvolvimento rural; (2) entender desenvolvimento pela perspectiva integradora das dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental; (3) valorizar ações que estimulem a participação dos atores sociais na elaboração, planejamento e gestão da política de desenvolvimento territorial e, com isso (4) fortalecer o protagonismo da agricultura familiar nos processos de gestão social em instâncias decisórias participativas nos territórios; (5) priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, especialmente, em espaços onde predomina a elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados¹⁶.

É importante ressaltar que anteriormente a criação da SDT, ainda no último período do governo Fernando Henrique Cardoso, mudanças foram introduzidas na condução dos programas governamentais para o rural brasileiro. A mais significativa delas diz respeito ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na linha Infraestrutura e Serviços Municipais que destinou recursos para projetos de caráter intermunicipal, tentando introduzir um dos primeiros componentes de uma política de caráter territorial, que seria fortemente ampliada com a criação da SDT no governo Lula, posteriormente responsável por gerir essa linha do PRONAF (FAVARETO, 2010a).

O estabelecimento de Territórios Rurais como um novo espaço de direcionamento de políticas públicas ocorreu no âmbito do PRONAT que visava promover a construção e implantação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) em áreas constituídas predominantemente por agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária (CORREA, 2009).

Com isso, o território passou a ser considerado o foco de intervenção das políticas de desenvolvimento rural devido ao seu potencial em possibilitar a cooperação entre diversos atores sociais, contribuir para a articulação dos serviços públicos, organizar melhor o acesso

¹⁶ Informações disponíveis em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdt/apresenta%C3%A7%C3%A3o>
Acesso em junho de 2015.

ao mercado interno alcançando até o compartilhamento de identidade cultural (SDT/MDA, 2005d).

Os critérios utilizados pela SDT para a identificação dos Territórios Rurais corresponderam a: (1) um conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; (2) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; (3) maior concentração do público prioritário do MDA, considerados como mais carentes em termos de demandas sociais; (4) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)¹⁷ do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional (LEITE, 2010).

Contudo, a delimitação dos Territórios Rurais seguiu a divisão político-administrativa do país e foi conformada por um conjunto de municípios. A construção de cada território rural levou em consideração a separação dos municípios por estados da federação (CORREA, 2009).

A partir da conformação dos Territórios Rurais, identificou-se que alguns deles apresentavam-se em piores condições socioeconômicas e, com isso, necessitavam de uma intervenção emergencial com ações mais articuladas. Com isso, em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania que adota o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, porém com distinções na forma de gestão. Em síntese, foi a partir dos Territórios Rurais que os Territórios da Cidadania foram constituídos. A questão está em atender aqueles territórios que possuem baixo acesso a serviços sociais básicos, geração de renda estagnada e carência de políticas integradas (LEITE, 2010).

O PTC foi apresentado com um montante significativo de recursos financeiros, sob a coordenação da Casa Civil do governo federal, na tentativa de integrar um conjunto de ações, anteriormente dispersas em diversas áreas do Poder Executivo (FAVARETO, 2010a). Diferentemente dos Territórios Rurais, este constitui o maior desafio dos Territórios da Cidadania, pois requer um nível complexo de articulação de ações setoriais a serem implementadas em escala territorial. Como resume Leite (2010):

(...) muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias de diversos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais (p. 8).

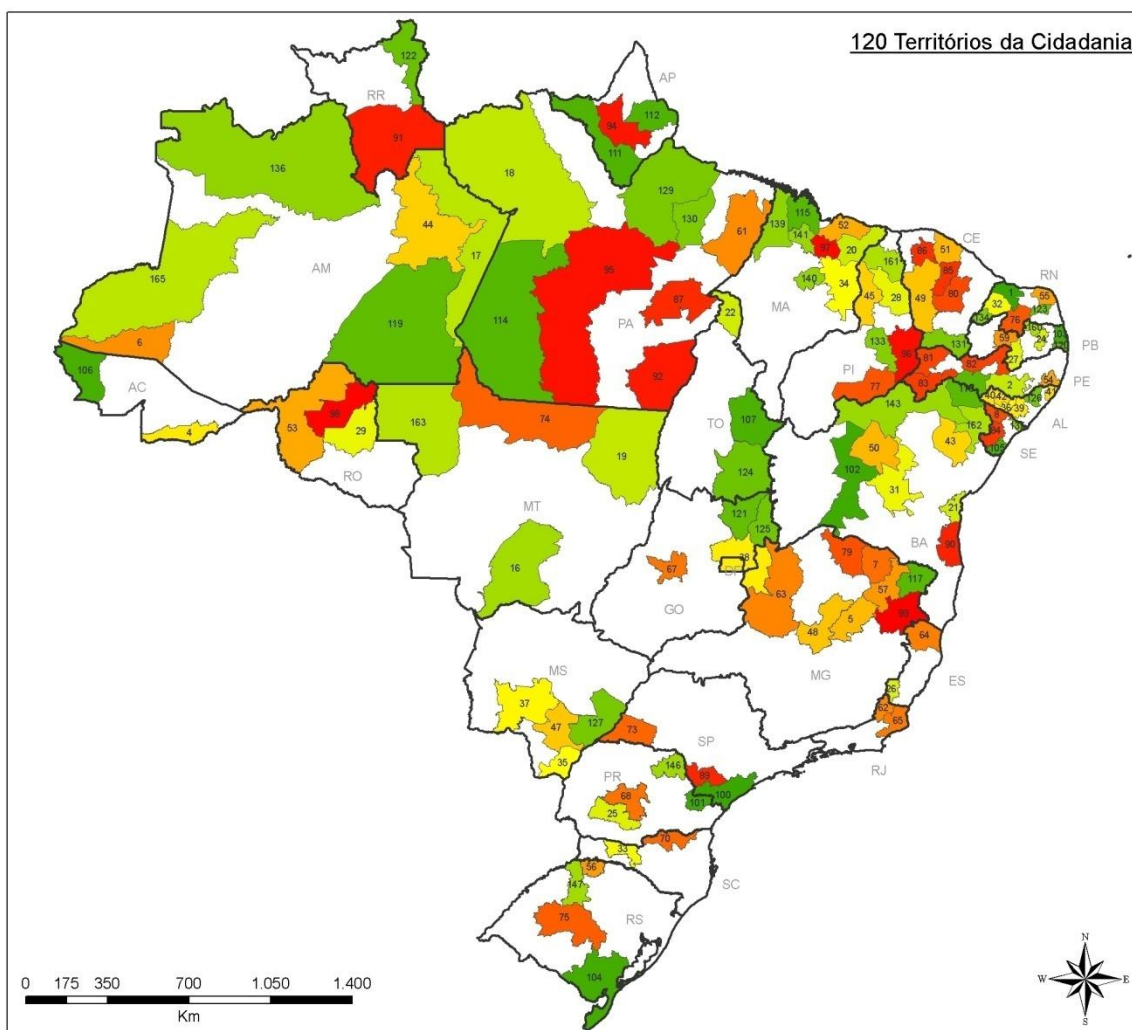
Em parceria com diversos órgãos do governo federal, o PTC tem por responsabilidade a execução de ações voltadas “à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país” (BRASIL, 2008, Art. 1º).

O objetivo central do PTC - acelerar a diminuição da pobreza rural por meio da universalização de programas sociais - é refletido nos critérios definidos para a delimitação dos territórios: (1) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); (2) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; (3) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (4) maior número de beneficiários do Programa Bolsa

¹⁷ O CONSAD é definido como um arranjo territorial institucionalmente formalizado formado por um número definido de municípios que se agrupam para o desenvolvimento de ações e projetos de segurança alimentar e nutricional. É composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada um dos municípios participantes. A criação do CONSAD no âmbito do MDS está relacionada com o combate a pobreza em uma perspectiva sócio territorial que busca integrar políticas públicas e gerar trabalho e renda. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional/document.2011-07-04.5847100166> Acesso em: 10 de julho de 2015.

Família; (5) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (6) maior organização social e pelo menos (7) um território por estado da federação (BRASIL, 2008).

Ao todo o PTC é constituído por 120 territórios, o que corresponde a 33% dos municípios brasileiros (1.852), abrangendo 46% da população rural a nível nacional (13,1 milhões), 46% dos agricultores familiares (1,9 milhão), 67% dos assentados da reforma agrária (525,1 mil famílias), 54% de pescadores (210,5 mil), 66% de comunidade quilombolas (810) e 52% de terras indígenas (317) (BRASIL, MDA, 2009).



Legenda

Brasil

Territórios da Cidadania

Código - Nome - UF

- 1 - Acu-Mossoro - RN
- 100 - Vale Do Ribeira - SP
- 101 - Vale Do Ribeira - PR
- 102 - Velho Chico - BA
- 103 - Zona Da Mata Norte - PB
- 104 - Zona Sul Do Estado - RS
- 105 - Sul Sergipano - SE
- 106 - Vale Do Juruá - AC
- 107 - Jalapão - TO
- 111 - Sul Do Amapá - AP
- 112 - Dos Lagos - AP
- 114 - BR 163 - PA
- 115 - Baixada Ocidental - MA
- 117 - Baixo Jequitinhonha - MG
- 118 - Itaparica - BA/PE
- 119 - Madeira - AM
- 120 - Zona Da Mata Sul - PB
- 121 - Chapada dos Veadeiros - GO
- 122 - Terra Indígena Raposa Serra do Sol - RR
- 123 - Potengi - RN
- 124 - Sudeste - TO
- 125 - Vale do Parana - GO

- 126 - Mata Alagoana - AL
- 127 - Vale do Ivinhema - MS
- 129 - Marajo - PA
- 130 - Baixo Tocantins - PA
- 131 - Cariri - CE
- 133 - Vale do Caninde - PI
- 134 - Alto Oeste - RN
- 135 - Baixo Sao Francisco - SE
- 136 - Alto Rio Negro - AM
- 139 - Alto Turi e Gurupi - MA
- 140 - Medio Mearim - MA
- 141 - Campo e Lagos - MA
- 143 - Sertao do Sao Francisco - BA
- 146 - Norte Pioneiro - PR
- 147 - Noroeste Colonial - RS
- 16 - Baixada Cuiabana - MT
- 160 - Curinatau - PB
- 161 - Cocais - PI
- 162 - Semi-arido Nordeste II - BA
- 163 - Noroeste - MT
- 165 - Mesorregiao Alto Solimoes - AM
- 17 - Baixo Amazonas - AM
- 18 - Baixo Amazonas - PA
- 19 - Baixo Araguaia - MT
- 2 - Agreste Meridional - PE

- 20 - Baixo Parnaiba - MA
- 21 - Baixo Sul - BA
- 22 - Bico Do Papagaio - TO
- 24 - Borborema - PB
- 25 - Cantuquiriguacu - PR
- 26 - Caparaó - ES
- 27 - Cariri Ocidental - PB
- 28 - Carnaubais - PI
- 29 - Central - RO
- 31 - Chapada Diamantina - BA
- 32 - Sertao Do Apodi - RN
- 33 - Meio Oeste Contestado - SC
- 34 - Cocais - MA
- 35 - Cone Sul - MS
- 36 - Da Bacia Leiteira - AL
- 37 - Da Reforma - MS
- 38 - Das aguas Emendadas - DF/GO/MG
- 39 - Do Agreste - AL
- 4 - Alto Acre e Capixaba - AC
- 40 - Do Alto Sertao - AL
- 41 - Do Litoral Norte - AL
- 42 - Do Medio Sertao - AL
- 43 - Do Sisal - BA
- 44 - Manaus e Entorno - AM
- 45 - Entre Rios - PI

- 47 - Grande Dourados - MS
- 48 - Sertao de Minas - MG
- 49 - Inhamuns Cratens - CE
- 5 - Alto Jequitinhonha - MG
- 50 - Irece - BA
- 51 - Vales do Curu e Aracatiacu - CE
- 52 - Lencois Maranhenses/Munim - MA
- 53 - Madeira Mamore - RO
- 54 - Mata Sul - PE
- 55 - Mato Grande - RN
- 56 - Medio Alto Uruguai - RS
- 57 - Medio Jequitinhonha - MG
- 59 - Medio Sertao - PB
- 6 - Alto Juruá - AM
- 61 - Nordeste Paraense - PA
- 62 - Noroeste - RJ
- 63 - Noroeste De Minas - MG
- 64 - Norte - ES
- 65 - Norte - RJ
- 67 - Vale Do Rio Vermelho - GO
- 68 - Parana Centro - PR
- 7 - Alto Rio Pardo - MG
- 70 - Planalto Norte - SC
- 73 - Portal Do Parapanema - SP
- 74 - Portal Da Amazonia - MT

- 75 - Regiao Central - RS
- 76 - Serido - RN
- 77 - Serra Da Capivara - PI
- 79 - Serra Geral - MG
- 8 - Alto Sertao - SE
- 80 - Sertao Central - CE
- 81 - Sertao do Araripe - PE
- 82 - Sertao Do Pajeú - PE
- 83 - Sertao Do Sao Francisco - PE
- 84 - Sertao Ocidental - SE
- 85 - Sertoes De Caninde - CE
- 86 - Sobral - CE
- 87 - Sudeste Paraense - PA
- 89 - Sudoeste Paulista - SP
- 90 - Litoral Sul - BA
- 91 - Sul De Roraima - RR
- 92 - Sul Do Para - PA
- 94 - Centro Oeste - AP
- 95 - Transamazonica - PA
- 96 - Vale Do Guaribas - PI
- 97 - Vale Do Itaipuru - MA
- 98 - Vale Do Jamari - RO
- 99 - Vale Do Mucuri - MG

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO



Figura 6 – Territórios da Cidadania
Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

Considera-se que o processo de delimitação dos territórios é fundamental para a consolidação das ações que atinjam o desenvolvimento. No caso brasileiro, isso ocorreu não pelo âmbito da iniciativa comunitária, mas sim pelo poder público, o que pode acarretar problemas de governança, devido ao conjunto de municípios que constituem o território não se mobilizarem e/ou articularem em função de um projeto comum, em torno de traços culturais e identitários peculiares a formação territorial (ARAÚJO, 2010).

Em relação a gestão dos territórios - execução, condução e monitoramento – sua realização ocorre por meio do **Comitê Gestor Nacional**, **Comitê de Articulação Estadual** e do **Colegiado Territorial**. O **Comitê Gestor Nacional** é composto pelos Ministérios integrantes do Programa e das Secretarias da Presidência da República, sendo responsável pela definição dos territórios atendidos, aprovação de diretrizes, organização das ações federais e da avaliação do Programa. O **Comitê de Articulação Estadual** é composto pelos órgãos federais que atuam no estado, pelos órgãos indicados pelo governo estadual e por representantes das prefeituras dos territórios. Tem como função o apoio à organização dos territórios, o fomento a articulação e a integração de políticas públicas, bem como o acompanhamento a execução das ações do Programa. Já o **Colegiado Territorial**, instância paritária, plural em sua composição e de exercício da prática da gestão social, tem como função o planejamento e a execução das ações do território. O plano de desenvolvimento do território é definido neste espaço e constitui o instrumento de identificação das necessidades; pactuação da agenda de ações e exercício do controle social (BRASIL, MDA, 2009).

A figura 6 ilustra os órgãos responsáveis pela gestão dos territórios:



Figura 7 - Gestão do Programa Territórios da Cidadania
Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

Como forma de apoiar a gestão do colegiado territorial, em 2014, a SDT por meio de uma chamada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) teve por objetivo envolver as Universidades Públicas Federais e Estaduais, incluindo os Institutos Federais de Educação Tecnológica, no processo de assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial pelo MDA. Esta articulação institucional e operacional se daria com a implementação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial que seriam responsáveis pelo desenvolvimento de ações de pesquisa e extensão, envolvendo a produção de dados, informações e conhecimentos, a difusão de métodos e tecnologias sociais, enfim, contribuir para a consolidação da política de desenvolvimento rural nos territórios (CNPQ; MDA, 2014).

Cada Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial seria composto por uma equipe técnica formada por (1) **assessor territorial para a gestão social** responsável pela articulação com os atores territoriais; realização de sessões de trabalho com o colegiado

territorial na priorização de ações e projetos de desenvolvimento rural para o território tendo como base o PTDRS, além do acompanhamento na execução dos projetos que constam na agenda de trabalho do colegiado territorial; (2) **assessor territorial para a inclusão produtiva** cujas atribuições em articulação com o assessor territorial para a gestão social direcionam-se para a condução dos projetos na área econômico-produtiva, especialmente, o Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), Pronaf, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (3) **profissional responsável pela mobilização e participação das mulheres rurais nos colegiados territoriais** dedicado, principalmente, a acompanhar conjuntamente com os assessores de gestão social e inclusão produtiva os projetos desenvolvidos no território especificamente para este público prioritário (CNPQ; MDA, 2014).

Sobre o formato de planejamento e gestão do PTC, uma matriz de ações é elaborada pelo MDA e apresentada anualmente em cada colegiado territorial. A matriz contém um conjunto de propostas ou ações do governo federal, com dados descritivos e discriminação das metas físicas e financeiras dos respectivos territórios. Esta matriz de ações é apresentada nos colegiados territoriais, a fim de que suas ações possam ser debatidas e as prioridades definidas para o território. Após a discussão e deliberação do colegiado sobre a implementação das ações, cabe ao governo federal detalhar a matriz de ações e realizar ajustes e complementações para a elaboração do plano de execução, instrumento de monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do referido plano pode ser realizada por meio do relatório de execução que contém o detalhamento das fases de execução física e orçamentário-financeira de cada território (BRASIL, MDA, 2009).

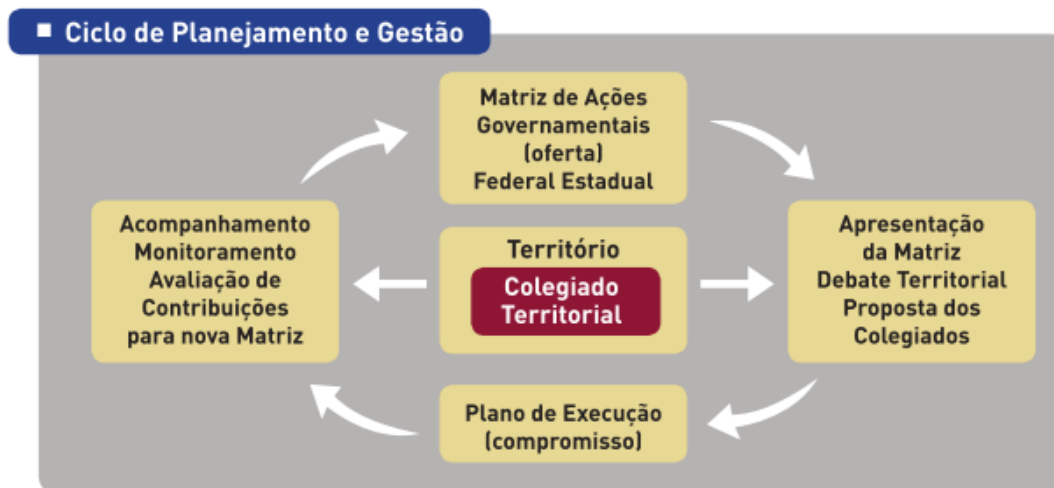


Figura 8 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Programa Territórios da Cidadania
Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

Echeverri (2010) destaca que uma das mais importantes características do Programa Territórios da Cidadania é a capacidade de convocação que dispõe sobre os Ministérios integrantes do Programa, pois realizam ajustes em seus processos de focalização de investimentos e assumem compromissos de convergência das ações sobre os territórios com base na matriz de ações do PTC.

O Programa busca integrar diversos Ministérios para a implementação de suas ações – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário;

Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Integração Nacional; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Ciência e Tecnologia, dentre outros, o que confere legitimidade e uma importância maior ao Programa enquanto política pública nacional (BRASIL, 2009).

Com a incorporação do enfoque territorial nas ações de desenvolvimento rural, Favareto (2010a) avalia que houve uma transformação significativa na unidade de atuação das políticas públicas, além de ampliar a escala de investimentos públicos em prol do desenvolvimento rural, do âmbito municipal para o intermunicipal, embora isso não tenha sido acompanhado por mudanças institucionais.

Soma-se a isso que o marco da participação social também se modifica com a gestão da política de desenvolvimento territorial rural pela SDT, pois ao invés dos conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a constituição de colegiados territoriais (FAVARETO, 2010a).

Araújo (2010) também destaca que a abordagem territorial do desenvolvimento rural nos últimos anos permitiu a valorização pelo poder público das áreas rurais marcadas por debilidades econômicas e sociais, e também pelo reconhecimento da importância do envolvimento de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como: agricultores familiares, assentados rurais, quilombolas, indígenas. Um outro aspecto a ser destacado é a participação cidadã de tais atores sociais por meio dos colegiados territoriais no processo de aprovação e priorização das ações a serem desenvolvidas nos territórios, reforçando o controle social e a prática deliberativa nas políticas públicas para este setor.

Contudo, entraves são percebidos no esforço da implementação da abordagem territorial do desenvolvimento, como: (1) inexistência da dimensão da intersetorialidade das ações nos territórios, o que acarreta a limitação do alcance da política, pois as iniciativas acabam sendo direcionadas para atividades tradicionais entre os agricultores; (2) agenda dos colegiados territoriais não ultrapassa a gestão dos recursos do programa, não sendo verificada a elaboração de planos de desenvolvimento territorial rural como o principal componente da agenda desses espaços de pactuação; (3) baixo grau de institucionalização dos colegiados territoriais, inclusive na elaboração de regimentos, estatutos e demais documentos afins (FAVARETO, 2010a).

7.1.1. Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro

O Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro é composto por 13 municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Miracema, São José de Ubá e Varre-Sai.¹⁸

¹⁸ Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em: fevereiro 2013.

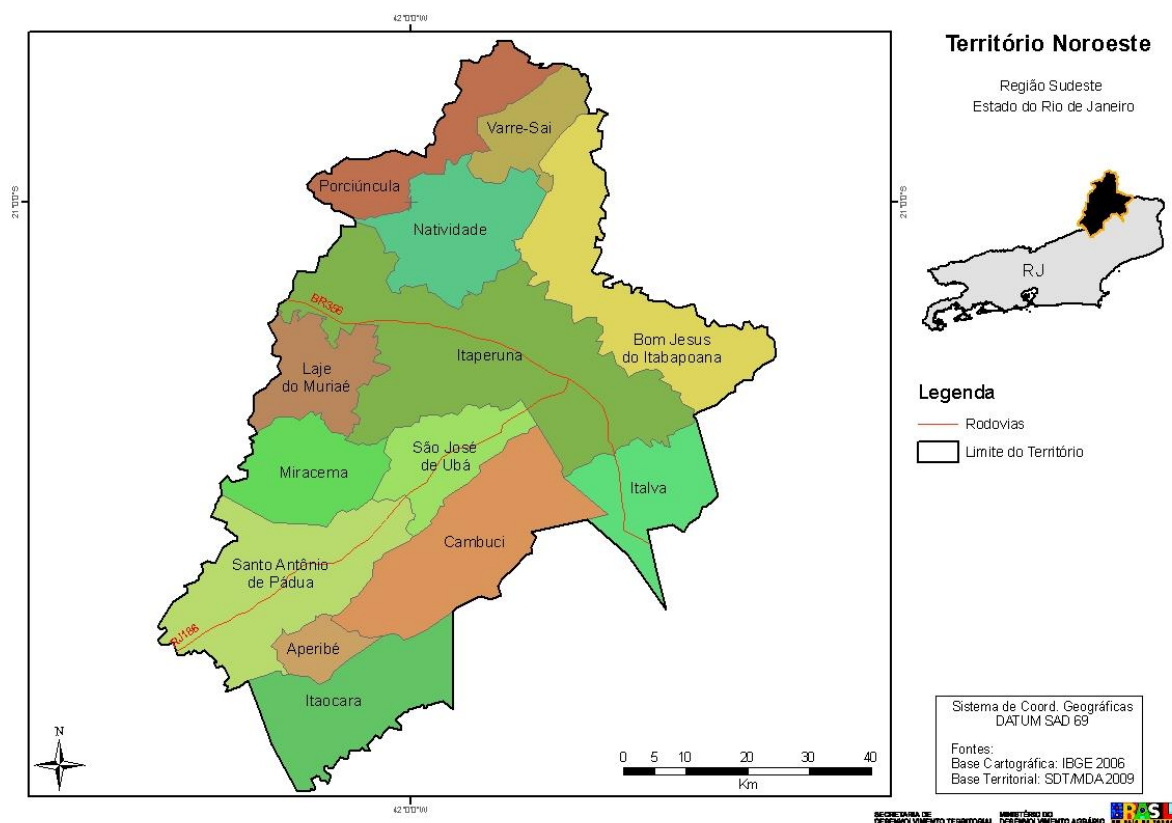


Figura 9 – Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro
Fonte: SIT/MDA, 2013.

Sua população atual é de aproximadamente 317.476 habitantes, sendo que 55.149 estão na área rural, o que corresponde a 17,3% do total. O território também possui mais de 7 mil agricultores familiares, 100 famílias assentadas e uma comunidade quilombola¹⁹.

O Território da Cidadania Noroeste Fluminense representa 12,3% do total do estado do Rio de Janeiro. Em termos de população, pouco mais de 2% dos mais de 14 milhões de habitantes do Rio de Janeiro, vivem no território, devendo-se notar que tal percentagem, em termos de população rural é significativa, sendo que praticamente 11% da população rural do estado vivem neste território (MDA, 2005b).

Contudo, observa-se, um processo lento de esvaziamento populacional há, pelo menos, 60 anos, especialmente da sua zona rural, devido, dentre outros fatores, ao declínio da cafeicultura tradicional, em parte substituída pela pecuária leiteira, atividade que emprega menos mão-de-obra (MDA, 2005b).

Sobre a delimitação territorial, o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro corresponde ao que desde o Censo Agropecuário de 1991, realizado pelo IBGE, denomina-se de Mesorregião Noroeste Fluminense, desmembrada da região Norte do estado do RJ em 1987. Antes dessa data, a região correspondia ao Norte Fluminense, sem considerar a divisão atual do estado do Rio de Janeiro entre Norte e Noroeste. Oficialmente, a divisão entre mesorregiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro está presente no Censo de 1991 (CARVALHO; ALVES, 2010).

¹⁹ Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em: fevereiro 2013.

A formação do Noroeste Fluminense tem sua origem relacionada ao município de Campos dos Goytacazes que no período dos séculos XVII e XIX compreendia toda a área atual das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro (MARTINS et. al., 2010).

O desmembramento com a região Norte teve início em meados do século XIX resultantes do processo de ocupação, definição e distribuição de propriedades, especializações produtivas, incluindo interações sociais que foram caracterizando diferentes espaços territoriais (MARTINS et al, 2010).

O povoamento do Noroeste Fluminense ocorreu no início no século XIX e concentrou-se às margens do Rio Muriaé que servia tanto de meio de transporte de pessoas como para escoamento de mercadorias no litoral. Com o passar dos anos, o rio deixou de ser a referência de povoamento, sendo deslocada para as estradas e rodovias (MARTINS et al, 2010).

O processo de delimitação do que hoje corresponde ao Noroeste Fluminense teve início no final do século XIX, época em que municípios de Santo Antônio de Pádua, Itaocara, Cambuci emanciparam-se de São Fidélis e Itaperuna, estes últimos desmembrados de Campos dos Goytacazes (MARTINS et al, 2010).

Com a decadência da atividade cafeeira e a ascensão da pecuária, um novo processo de desmembramento territorial foi ocasionado e em meados do século XX novos municípios foram emancipados, a saber: Bom Jesus de Itabapoana, Natividade, Porciúncula, Laje do Muriaé (desmembrados de Itaperuna) e Miracema (desmembrada de Santo Antônio de Pádua). O processo de formação do que hoje se define como Noroeste Fluminense só foi contemplado com a emancipação dos seguintes municípios: Italva desmembrado de Campos dos Goytacazes em 1980; Varre-Sai desmembrado de Cambuci em 1994 e São José de Ubá desmembrado em 1997 de Natividade (MARTINS et al, 2010).

Em relação à produção econômica, a primeira atividade de destaque foi o cultivo de lavouras de café, desenvolvidas em meados do século XIX tendo seu auge nas primeiras duas décadas do século XX. Embora a cana-de-açúcar tenha sido a base econômica do Norte do estado do RJ durante séculos, no Noroeste foi cultivada em menor escala, estando presente somente em algumas localidades (MARTINS et al, 2010).

O Noroeste Fluminense caracteriza-se por ser uma região tradicionalmente agrícola. Inicialmente produtora de café, a atividade ainda permanece em alguns municípios localizados na parte alta do território, com destaque para o município de Varre-Sai. A agropecuária é predominante na região, com destaque para a produção de tomate, presente em todos os municípios e o desenvolvimento da fruticultura irrigada (MARTINS et al, 2010).

A atividade industrial é incipiente no Noroeste Fluminense, mas pode-se destacar os municípios de Santo Antônio de Pádua e Itaperuna com o desenvolvimento de atividades no setor secundário, como: extração mineral, fábrica de papel, fábrica de lonas de freio, frigorífero e confecções (MARTINS et al, 2010).

Por possuir um setor de serviços mais desenvolvido, Itaperuna constitui o principal centro urbano do território destacando-se pelo fornecimento de serviços de educação e saúde para as demais localidades. Nesse município há uma rede urbana mais dinâmica, com utilização de mão de obra assalariada, o que promove impactos no desenvolvimento do comércio e de serviços locais (MARTINS et al, 2010).

Os municípios de Itaperuna e Miracema apresentam os maiores índices de urbanização do território, ao contrário dos municípios de São José de Ubá, Varre-Sai e Cambuci que concentram os menores índices. Já os municípios de Aperibé, Cambuci, Italva, Laje do Muriaé, São José de Ubá e Varre-Sai possuem maior expressão na área rural, com destaque para os dois últimos (MDA, 2005b).

O meio rural detém importância na dinâmica econômica do Território Noroeste Fluminense, o que pode ser percebido pela existência de mais trabalhadores nos

estabelecimentos rurais do que em empresas com CNPJ formal. Em mais da metade dos municípios que compõe o território - Cambuci, Italva, Itaocara, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula e Varre-Sai – o número de trabalhadores nos estabelecimentos rurais é maior que o dobro dos trabalhadores nas empresas com CNPJ (MDA, 2005b).

Contudo, é importante destacar que se por um lado, quase 20% dos indivíduos ocupados nos estabelecimentos rurais do estado do Rio de Janeiro encontram-se no Noroeste Fluminense, por outro lado, o peso do emprego formal no território em comparação ao estado é pouco expressivo, não alcançando 1% dos trabalhadores ocupados em empresas com CNPJ (MDA, 2005b).

Até mesmo o município de Itaperuna que constitui um dos principais do território, contendo o maior número de habitantes, o maior índice de urbanização e se destacar como polo educacional, apresenta maior valor de produção animal e vegetal, demonstrando também expressividade na atividade rural. Outro dado é que a renda mensal por indivíduo, não chega a atingir 2/3 (dois terços) da renda per capita mensal da média do estado do Rio de Janeiro (MDA, 2005b).

O Noroeste Fluminense caracteriza-se por uma economia primária e de serviços, tendo a agricultura familiar um papel importante, principalmente, nos municípios de Itaocara e Porciúncula onde representa 93% e 91,2% respectivamente, do número de estabelecimentos. Nos demais municípios do território mais de 60% do total das propriedades são de estabelecimentos familiares. Contudo, a área ocupada por esses estabelecimentos familiares, representa em média 41,3% (MDA, 2005b).

Apesar da vocação potencialmente agrícola, o território é marcado pelo baixo dinamismo econômico devido ao caráter tradicional das atividades do setor primário, pouco produtivas e pouco avançadas tecnologicamente. As técnicas de produção e de cultivo não se adequam as condições do mercado e, por isso, o setor econômico é pouco competitivo. Soma-se também, a falta de linhas de financiamento adequadas para os pequenos produtores e a debilidade na assistência técnica (MARTINS et al, 2010).

Não há no território o desenvolvimento e a disseminação do agronegócio. Há pouco envolvimento com a agroindústria rural com utilização predominantemente de matéria-prima própria dividida entre produção de doces e geleias, rapaduras, aguardente de cana, arroz em grão, café torrado e fubá moído (MARTINS et al, 2010).

Além disso, os municípios apresentam problemas socioeconômicos e de infraestrutura comuns, como: deficiente saneamento básico, desemprego, êxodo rural, baixa qualificação da mão-de-obra local, carência habitacional elevada nos meios urbano e rural (SERE, 2004 apud MDA, 2005b).

Contudo, o Noroeste Fluminense conta com atividades econômico-produtivas potenciais, como: (1) extração de granitos e pedras em Santo Antônio de Pádua que promove a criação de 6.000 empregos diretos; (2) turismo ecológico, de aventura, religioso e rural, com destaque para o turismo cultural (folia de reis e festas folclóricas locais) (SERE, 2004 apud MDA, 2005b).

7.2. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

O PNDT, constituído em 2006, é conduzido pelo INTA, órgão do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*, e tem como finalidade promover o desenvolvimento territorial rural, através de metodologias participativas integradas a processos de inovação tecnológica e organizacional, contribuindo para a competitividade do sistema agroalimentar e agroindustrial, a segurança alimentar, a redução da pobreza, o desenvolvimento da agricultura familiar e a sustentabilidade dos territórios²⁰

²⁰ Disponível em: <http://inta.gob.ar/proyectos/pnter> Acesso em: fevereiro 2013.

De acordo com as disposições normativas do PNDR, as ações de desenvolvimento rural encontram-se direcionadas para a promoção e o aperfeiçoamento da inovação tecnológica e organizacional dos territórios rurais. O fortalecimento da competitividade sistêmica local e regional como forma de promover a equidade social e a sustentabilidade ambiental, também constitui uma das estratégias de atuação do Programa (INTA, 2011a).

O PNDR adota a inovação como um dos seus eixos centrais para a promoção do desenvolvimento rural, sendo compreendida pelos aspectos científicos, tecnológicos, organizacionais, institucionais, financeiros e comerciais que promovam a criação ou melhoramento de produtos e processos para o desenvolvimento econômico e social. Também são valorizadas novas formas organizativas, de informação, de comunicação, de financiamento e comercialização no apoio a reconstrução dos territórios rurais (INTA, 2011a).

Constituem objetivos do Programa: (1) propiciar o fortalecimento da organização dos produtores rurais, por meio de trabalhos conjuntos que envolvam a população socioeconomicamente mais vulnerável, incluindo mulheres e jovens; (2) desenvolver e fortalecer redes de aprendizado tecnológico e de difusão de conhecimentos e inovações, através da participação, da identificação de prioridades e da busca de consenso com os atores locais; (3) dinamizar os sistemas socioprodutivos locais com a finalidade de melhorar a produtividade; (4) desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam impulsionar projetos inovadores, fortalecer as bases sociais do desenvolvimento territorial (INTA, 2011a).

Tais objetivos do PNDR são traçados de acordo com o Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015 que delinea como componentes centrais para o desenvolvimento de seus projetos nacionais a pesquisa, a extensão, as relações institucionais e a vinculação tecnológica. A carteira de projetos a ser implementada nesse período tem colocado em funcionamento diferentes dispositivos, dentre os quais tem-se os **projetos integradores** a nível nacional e os **projetos regionais com enfoque territorial** que compreendem o âmbito de atuação dos Centros Regionais do INTA. Os projetos regionais com enfoque territorial seguem os eixos de atuação dos projetos integrados e são estabelecidos de acordo com as especificidades econômico-produtivas de cada província. Por sua vez, os projetos regionais desdobram-se em **projetos específicos** que refletem as necessidades dos territórios, sob a atuação de cada agência de extensão rural do INTA sediada a nível local.

Os projetos integradores que compõem o PNDR são de três tipos: a) **Inovação em Finanças e Mercado Rural** que possui como objetivo melhorar a competitividade do sistema agroalimentar, a fim de facilitar os processos de inovação através do desenho e aplicação de tecnologias financeiras e comerciais (INTA, 2009a); b) **Inovação Tecnológica e Organizacional** com o intuito de promover processos de inovação organizacional nos territórios, devido à debilidade dos processos organizativos dos atores (produtores familiares; pequenas, médias e grandes empresas; população rural e urbana situada em condições de pobreza) (INTA, 2009b); c) **Inovação Produtiva e Organizacional para a Equidade Social** que tem como finalidade fortalecer as políticas públicas direcionadas para a produção agroecológica urbana e rural (INTA, 2009c).

Importante destacar que esta estrutura organizativa de projetos integradores e projetos regionais que configuram as ações sob o enfoque territorial é recente no INTA e se encontravam em processo de construção quando a pesquisa de campo foi realizada na Argentina. A proposta de constituir projetos integradores visa consolidar o INTA como um agente institucional do sistema público nacional argentino na área de ciência e tecnologia, dedicado a executar ações de extensão e investigação em desenvolvimento rural.

O PNDR possui abrangência nacional e suas ações são realizadas pelos Centros Regionais e Locais do INTA. A atuação do Programa conta com uma equipe regional em cada província e equipes locais que possuem a função de gestão dos projetos e da implementação

das ações nos territórios. Os coordenadores de cada componente do PNDR em âmbito provincial/regional formam o **Comitê Coordenador do Programa** que juntamente com o **Comitê Assessor Local**, constituído em cada agência de extensão rural, moldam a estrutura organizativa do Programa. A composição do Comitê Assessor Local possui representação em cada localidade dos coordenadores de projetos territoriais, técnicos extensionistas, representantes de órgãos públicos e da comunidade local (INTA, 2011a).

No âmbito do PNDR, as ações de desenvolvimento territorial rural são conduzidas pelos técnicos do INTA em suas agências de extensão rural e estações experimentais, por meio da ação da extensão rural. São realizadas audiências nas localidades e construídos grupos de trabalho responsáveis pela articulação no estabelecimento de alianças e de ações cooperativas entre os diversos atores pertencentes ao território (INTA, 2011a).

Cabe a extensão rural o papel de envolver e integrar os atores pertencentes ao território na abordagem das demandas econômico-produtivas e, principalmente, no planejamento, desenho e implementação de projetos de desenvolvimento (INTA, 2011a), o que apresenta graves limitações quando o enfoque territorial constitui a unidade de intervenção das ações para o rural.

Diferentemente do caso brasileiro, o PNDR prevê o envolvimento de múltiplos atores dos segmentos público, privado e da sociedade civil na condução das ações de desenvolvimento territorial rural, não elegendo um público prioritário, a fim de gerar *“mayores oportunidades de empleo y un mayor equilibrio en la distribución del ingreso”* (INTA, 2011a, p. 1).

Os atores presentes no meio rural, bem como suas respectivas características de atuação foram identificados pelo INTA (2004): (1) **empresas médias e grandes** - desenvolvimento de empreendimentos inovadores com aporte de capital e prestação de serviços altamente qualificados; (2) **pequenas e médias empresas** - incorporação de tecnologia apropriada, busca e implementação de alternativas produtivas e associativas, de organização e de mercados; (3) **pequenos produtores minifundistas e produtores familiares** - incorporação de tecnologia apropriada com a finalidade de iniciar empreendimentos produtivos comunitários e, por fim, (4) **setores excluídos e mais vulneráveis da sociedade** - apoio a autoprodução de alimentos e microempreendimentos em pequena escala, incorporando ações de capacitação, organização e informação para a inserção no mercado (INTA, 2004).

Importante destacar que é reconhecido pelo INTA (2004) que atores sociais com características econômicas desiguais como, por exemplo, produtores rurais com fraca inserção no mercado e empresas de médio e grande portes, constituem uma das dificuldades enfrentadas para o direcionamento das ações de desenvolvimento territorial rural (INTA, 2004).

Ressalta-se também, que sendo o INTA um organismo público dedicado a realizar ações de pesquisa e extensão rural com enfoque na competitividade, na equidade social e na inovação tecnológica, as ações nos territórios precisam ser realizadas com base na parceria junto aos governos nacional, provincial e municipal, organizações públicas e privadas e da sociedade local (INTA, 2007).

Em 2013, o PNDR entrou em processo de reformulação das suas linhas de atuação. Porém é possível identificar alguns problemas e avanços desde a implementação das suas ações, reconhecendo as complexidades e inter-relações dos desequilíbrios territoriais. Um dos destaques é que nestes últimos anos, a adoção do enfoque territorial e das ações pelo Programa possibilitou a percepção dos níveis de exclusão e de desigualdade no meio rural²¹ (INTA, 2008).

²¹ Fonte: <http://inta.gob.ar/proyectos/pnter> Acesso em: fevereiro 2013.

Em 2014, após a realização da pesquisa de campo nesse país, uma segunda fase do PNDT teve início no INTA agora denominado de **Programa Nacional de Territórios, Economia e Sociologia, Prospectiva e Políticas Públicas**. A missão do enfoque territorial no INTA está direcionada para a sustentabilidade do desenvolvimento com o objetivo de promover processos de inovação mediante a construção coletiva entre os sujeitos sociais pertencentes ao território²².

As linhas de ação do Programa Nacional de Territórios correspondem a (1) compreender as ações dos distintos sujeitos sociais pertencentes ao território; (2) mapear as relações institucionais, os processos de gestão territorial e as políticas públicas que favorecem ou dificultam os processos de desenvolvimento e sustentabilidade territorial; (3) compreender os processos de inovação tecnológico-organizacional, econômicos, sociais e políticos; (4) compreender estratégias e políticas públicas vinculadas a comercialização; (5) melhorar a abordagem de complexidade do território e desenvolver uma visão histórico-prospectiva dos territórios²³.

Em 2014, o programa de territórios do INTA adotou três projetos integrados para o exercício das suas ações junto aos centros regionais e agências locais de extensão rural:

(1) **complexidade e transformações territoriais**, no qual pode-se destacar os seguintes objetivos: (a) contribuir para o fortalecimento de capacidades em torno da compreensão e do reconhecimento da integralidade e multidimensionalidade do território; (b) contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais em temas e metodologias relacionados aos sujeitos sociais; (c) promover a formação de espaços participativos e colaborativos, e também de equipes interdisciplinares;

(2) **gestão da inovação territorial** busca promover configurações sociais e técnicas de âmbito territorial, além de auxiliar na construção de políticas públicas. As linhas de ação deste projeto integrador orientam-se para o alcance dos seguintes propósitos: (1) integração e sistematização dos enfoques, metodologias e resultados gerados pelos projetos específicos; (2) contribuição para o fortalecimento das capacidades institucionais em temas relacionados com os processos sócio-técnicos de inovação nos territórios e governança territorial mediante o desenho e desenvolvimento coletivo de uma estratégia de formação e capacitação; (3) promoção da formação de espaços participativos e colaborativos e de equipes interdisciplinares;

(3) **trama, mercados e estratégias de valorização e comercialização** visa constituir um projeto integrado voltado para a compreensão dos processos e das trajetórias de construção e apropriação de valor em relações produtivas e comerciais, a fim de fortalecer as capacidades de atuação em territórios e propor alternativas de políticas públicas ativas²⁴.

Pode-se imaginar que a recente reformulação do PNDT levou em consideração os resultados da avaliação realizada, a partir da primeira fase de condução do Programa, na qual entraves na condução de ações, sob o enfoque territorial pelo INTA foram diagnosticados, dentre os quais destaca-se: (1) **grandes desigualdades de atores econômicos**, coexistindo nos territórios produtores com débil inserção do mercado, setores empobrecidos muito vulneráveis e empresas medianas e grandes bem capitalizadas; (2) **insuficientes condições** em relação a **institucionalidade participativa** no enfoque territorial, verificadas pela frágil organização e integração intersetorial, baixa articulação entre atores e/ou instituições, baixa participação social, limitadas formas associativas e de integração entre as estratégias de desenvolvimento rural; (3) **diminuição da população residente** em pequenas cidades do interior juntamente com a deterioração da infraestrutura física e social. Em diversas localidades, os problemas de infraestrutura e de logística (equipamentos e serviços locais) têm

²² Fonte: <http://inta.gob.ar/proyectos/pn-18> Acesso em março de 2015.

²³ Fonte: <http://inta.gob.ar/proyectos/pn-18> Acesso em março de 2015.

²⁴ INTA, op. cit.

aprofundado os níveis de pobreza e o processo de migração rural-urbano; (4) **isolamento**, caráter setorial e insuficiente das políticas públicas, somadas a frágil articulação das instituições e dos atores territoriais (INTA, 2008).

7.2.1. Território Oeste Árido da Província de *La Pampa*

A província de *La Pampa* constitui uma região com cerca de 14.500.000ha, abrangendo quase 6% do território nacional. Possui atualmente mais de 300.000 habitantes, sendo *Santa Rosa* (capital) e *Maracó*, as localidades de maior densidade populacional, enquanto as de menor densidade concentram-se nos departamentos de: *Chicalcó*; *Curacó*; *Limay Mahuida* e *Lihuel Calel* (CAVIGLIA; LORDA; LEMES, 2010).

A província de *La Pampa* está situada no centro geográfico do país e possui uma variação climática gradual, desde o Noroeste subúmido até o Sudoeste árido, que define a organização territorial, a distribuição da população e a atividade econômica em três áreas: (1) **pampeana** de pastagens, ocupada em sua totalidade por cultivos; (2) **caldenal**, no centro, em forma diagonal com orientação Noroeste Sudoeste; (3) **monte** na parte Oeste, cobrindo em 50% a superfície do território provincial (ARGENTINA, 2004).

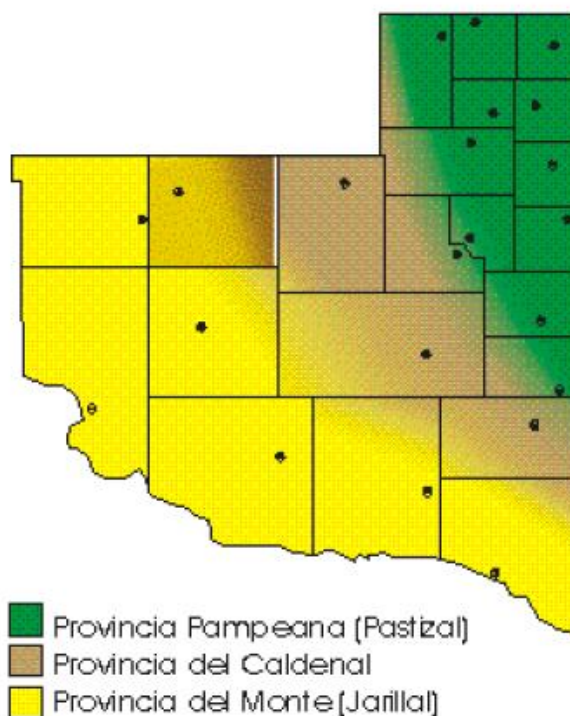


Figura 10 – Delimitação Territorial-Ambiental Província de *La Pampa*

Fonte: Subsecretaria de Planejamento Governo da Província de *La Pampa*, 2004.

Em termos econômico-produtivos, o Noroeste da província tem maior relevância devido as melhores condições climáticas e de vegetação, sendo diferente na região Oeste onde ocorre uma diminuição de intensidade dessas condições refletida na existência de fortes limitações ambientais (ARGENTINA, 2004).

A província apresenta realidades muito diferentes que podem ser sintetizadas em duas grandes zonas opostas, mas ao mesmo tempo complementares: uma delas compreende o Oeste que possui uma estrutura urbana polarizada, com uma população isolada e de baixa densidade populacional; dificuldades de comunicação e acesso aos serviços; economia de subsistência baseada predominantemente na pecuária extensiva; a outra compreende a parte

Leste com uma grande capacidade de produção de bens agropecuários, maior densidade populacional, ótima comunicação possibilitada por uma rede urbana com melhores serviços. Nessa zona estão localizados os centros urbanos mais importantes, como: os serviços de saúde de média e alta complexidades; IES; concentração da administração pública e financeira da província, bem como as principais indústrias manufatureiras (ARGENTINA, 2004).

A polarização entre zonas distintas na província de *La Pampa* também se manifesta na qualidade de vida, visto que o maior índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) está concentrado no Oeste, ao contrário da região Leste que alcança os níveis mais baixos do país (ARGENTINA, 2004).

Em relação à produção econômica de *La Pampa*, o setor terciário é responsável pelos maiores valores, que variam entre 66% e 75% do Produto Bruto Geográfico (PBG) provincial. Em seguida, o setor primário ocupa 16,5% e 26%, sendo a produção agropecuária na ordem de 80% a 90%. O setor secundário é o de menor valor, com uma representação constante de 8% (CAVIGLIA; LORDA; LEMES, 2010).

A economia pampeana apresenta uma forte dependência do setor primário e de serviços de baixa complexidade, tendo sido organizada sobre os seguintes eixos: (1) atividades dependentes dos recursos naturais locais (agricultura, pecuária, mineração e petróleo), fundamentalmente em sua fase primária e, em alguns casos, com certo grau de industrialização; (2) instalação de certos ramos da indústria (metal mecânica, de calçado, têxtil, química, de plástico) induzida por sucessivas políticas provinciais de promoção industrial, as quais representam certo grau de instabilidade por depender de insumos não produzidos na província; (3) desenvolvimento de serviços, principalmente vinculados ao transporte e a comunicação, em função da posição geográfica da província dentro do país (CAVIGLIA; LORDA; LEMES, 2010).

Sobre a atuação do INTA na província de *La Pampa*, o Centro Regional do instituto *La Pampa-San Luis* adota como eixo norteador das suas ações no meio rural o desenvolvimento de inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais voltado para a promoção de projetos que garantam simultaneamente o crescimento econômico e a equidade social (INTA, 2011b).

Segundo o documento do INTA que estabelece o planejamento das ações nesta região, podem ser destacados os seguintes objetivos e as respectivas linhas de atuação²⁵:

(1) **desenvolvimento territorial**, a ser conduzido por meio da articulação intra e interinstitucional; mobilização e participação dos planos e projetos de desenvolvimento com enfoque na multidimensionalidade; elaboração e participação de propostas de ordenamento territorial com ênfase na conservação de áreas vulneráveis e dinamismo de áreas produtivas; promoção de espaços de concertação público-privado;

(2) **fortalecimento do capital social** com ações de mobilização e participação em redes interinstitucionais público-privadas; incentivo a formação de grupos de produtores e redes de trabalho; fortalecimento dos elementos intangíveis aos territórios; apoio ao vínculo entre indivíduos, redes e órgãos públicos;

(3) **promoção de atividades alternativas para a diversificação econômica**: identificar, avaliar e difundir alternativas economicamente viáveis para zonas rurais mais vulneráveis; avaliar alternativas para áreas rurais e urbanas; melhorar o ambiente competitivo com a construção de planos estratégicos específicos; criar e difundir alternativas produtivas adequadas ao público da agricultura familiar; gerar inclusão por meio da capacitação em opções produtivas e serviços apropriados.

²⁵ ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. **Centro Regional La Pampa-San Luis. Plan Tecnológico Regional 2009-2011**. Buenos Aires: INTA, 2011b.

(4) **investigação e identificação dos problemas da ruralidade quanto à adoção de tecnologias, emprego e processos organizacionais** por meio de ações que identifiquem e organizem os saberes locais dos territórios; capacitem o trabalhador rural para assegurar sua permanência no campo; constituam instâncias de participação para mulheres e jovens rurais (INTA, 2011b, p. 4-6).

De forma geral, pode-se perceber que de acordo com os objetivos traçados, o enfoque do desenvolvimento territorial abrange ações de caráter diverso, direcionadas para a incorporação de tecnologias, tendo destaque o fomento econômico-produtivo dos territórios. As linhas de atuação estão direcionadas tanto em ações de dinamização econômica das localidades por meio do estabelecimento de redes público-privadas e da inserção produtiva de segmentos mais fragilizados.

Sobre a delimitação da província de *La Pampa* em territórios, uma proposta foi realizada pela Subsecretaria de Planejamento do governo da província, a partir de uma divisão em microrregiões visando dar suporte ao estabelecimento de programas e políticas de desenvolvimento rural. A proposta de delimitação em microrregiões busca gerar uma melhor distribuição e execução das ações de desenvolvimento direcionadas para uma perspectiva integradora e multidimensional (ecológica, social, político-institucional, econômica), como também de potencialização dos recursos locais e valorização do saber das comunidades locais (ARGENTINA, 2004).

Os critérios adotados para o estabelecimento das microrregiões compreenderam: (1) condições agroecológicas definidas por aspectos ambientais, tipo de solo e atividades agropecuárias; (2) padrão de povoamento, centros de serviço e infraestrutura, ou seja, variáveis que caracterizam a organização da sociedade econômica e demográfica; (3) áreas de influência funcionais de cada localidade na província; (4) qualidade de vida refletida na disponibilidade de serviços educacionais, de saúde e de infraestrutura baseada no índice de necessidades básicas insatisfeitas.

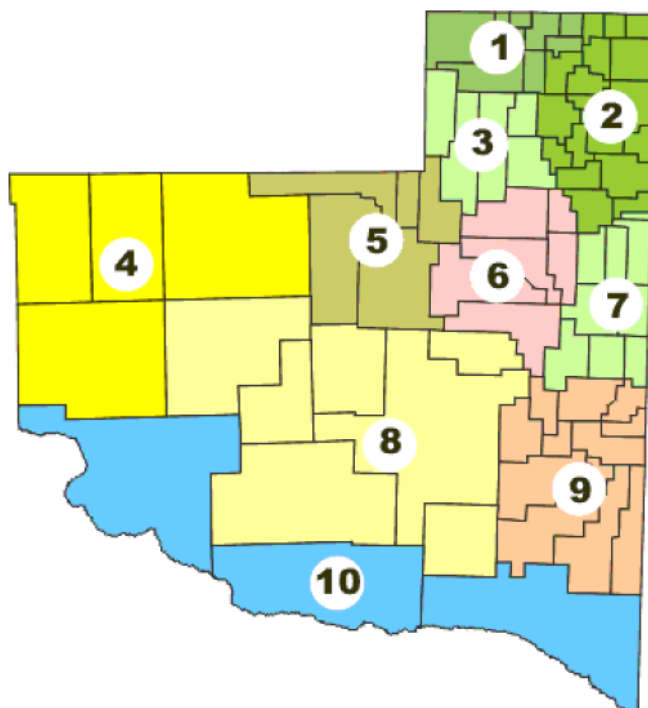


Figura 11 - Microrregiões Província de La Pampa

Fonte: Subsecretaria de Planejamento. Governo da Província de Lampa, 2004.

A microrregião 4 formada pelas localidades *La Humada*, *Algarrobo del Aguila*, *Santa Isabel* e *Puelén* corresponde ao Território Oeste. Contudo, o INTA apesar de considerar a delimitação em microrregiões traçada pela Subsecretaria de Planejamento do governo da província de *La Pampa*, estabelece sua área de atuação em territórios construídos, identificados a partir do trabalho de extensão rural conduzido pelas equipes de técnicos e pesquisadores locais. Ressalta-se que no momento de realização da pesquisa de campo na Argentina, a Agência de Extensão Rural do INTA em *Victorica*, responsável pela coordenação do projeto territorial Oeste, estava em processo de delimitação desse território.

No PNDT, os territórios traçados no âmbito da província de *La Pampa* estão agrupados em um conjunto de linhas de ação que caracterizam os projetos considerados estratégicos para a promoção do desenvolvimento rural. O processo de elaboração dos projetos guarda relação com o trabalho de identificação dos problemas rurais das localidades e das demandas específicas expostas nas audiências realizadas pelos conselhos assessores locais (INTA, 2011b).

Na figura 12 estão representados os territórios nas províncias de *La Pampa – Noreste, Caldenal, Sudeste, Oeste, Rio Colorado - e San Luis - Noroeste, Sierras y Conlara, Centro Sudeste, Sudoeste* – identificados a partir dos projetos de desenvolvimento para cada área. No caso deste estudo, só será considerado o Território Oeste da província de *La Pampa*.

Como demonstrado na figura abaixo, em ambas as regiões são preconizados projetos de desenvolvimento rural com enfoque no apoio a produção agropecuária.

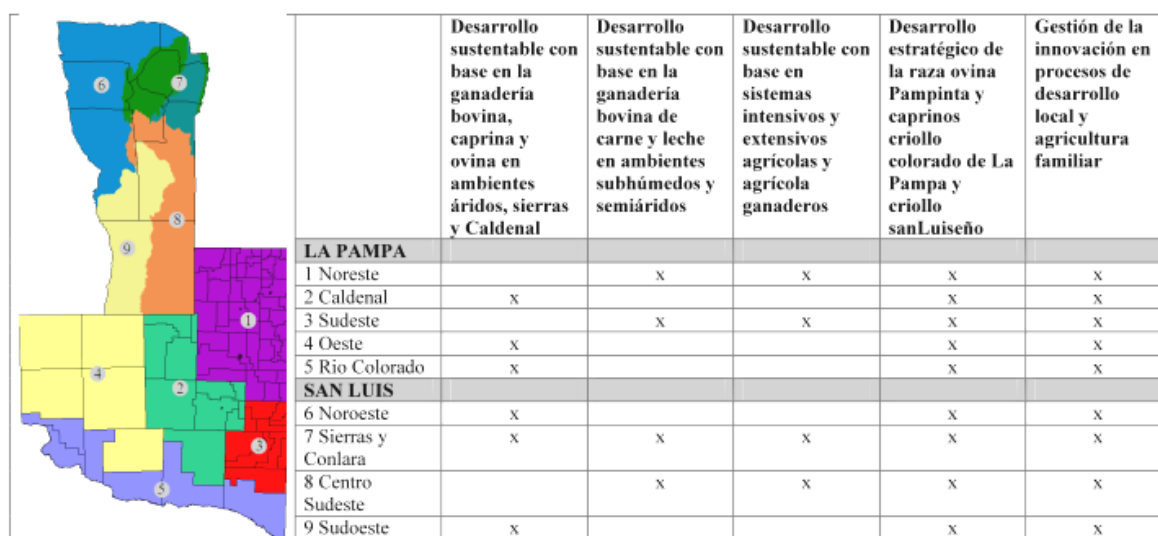


Figura 12 - Territórios e Projetos La Pampa-San Luis Argentina

Fonte: INTA, 2011b.

Em 2011, a delimitação do INTA para o Território Oeste correspondeu as localidades *Algarrobo del Águila*, *La Humada*, *Puelén*, *Limay Mahuida* e *Santa Isabel*. Constitui uma região essencialmente rural, de pequenas localidades que alcançam cada uma em torno de 1.000 habitantes, sendo *Santa Isabel* o seu principal núcleo com 2.200 habitantes (INTA, 2011b).

A organização econômico-produtiva da região está concentrada na pecuária extensiva bovina e caprina com baixa produtividade, alternada entre uma economia comercial e de subsistência, com destaque para a caprinocultura desenvolvida principalmente pelos pequenos produtores da região (INTA, 2011b).

As atividades produtivas requerem maiores superfícies traduzidas no tamanho dos estabelecimentos agropecuários. A maior superfície de campo da microrregião corresponde aos produtores que possuem entre 1.000 e 5.000 ha, porém aqueles campos dedicados a produção bovina e caprina de subsistência são menores que 1.000 ha (ARGENTINA, 2004).

As atividades dedicadas à cerâmica e ao artesanato também ganham destaque no território. A atividade industrial se faz presente nos pequenos centros urbanos, dedicada aos setores de bebidas e alimentos; construção e produção de madeira e móveis. Porém adquire importância com a constituição do frigorífico criado recentemente pelo governo da província de *La Pampa*, localizado em *Santa Isabel* (INTA, 2011b).

São considerados elementos potenciais deste território: (1) a crescente valorização social do meio ambiente e a capacidade de provisão de serviços ambientais; (2) a presença de investimentos públicos e privados; (2) a produtividade da caprinocultura (INTA, 2011b).

Por outro lado, no Oeste Pampeano também podem ser identificados entraves que atingem a promoção do desenvolvimento rural, como: (1) dificuldade de acesso a mercados; (2) baixo nível de organização produtivo-comercial; (3) baixa disponibilidade de água; (4) escassas inovações produtivas e (5) reduzida diversificação produtiva.

A tabela 7 sintetiza os principais problemas e oportunidades do Território Oeste de acordo com o diagnóstico realizado pelo INTA (2011b).

Tabela 7 – Problemas e Oportunidades Território Oeste Pampeano

	PROBLEMAS	OPORTUNIDADES
TERRITÓRIO OESTE PAMPEANO	Perda de biodiversidade	Agroturismo e turismo de aventura
	Escassa participação organizada	Presença expressiva de produção caprina
	Dificuldade de acesso aos mercados	Região de incidência da Lei Nacional Caprina
	Baixo nível de organização produtiva-comercial	Assistência técnica do Estado
	Escassas inovações produtivas	Crescente demanda pela qualidade de produtos
	Pressão produtivista em ambientes frágeis	Diversificação da base econômica
	Impactos ambientais desconhecidos ou escassamente avaliados	Crescente valorização social do ambiente
	Assimetria na distribuição de riquezas	Presença de associações de produtores de caprinos
	Baixa disponibilidade de água	Investimentos públicos e privados

Fonte: Adaptado de INTA (2011b).

7.3. Análise dos Resultados

Esta seção dedica-se a apresentação dos resultados da investigação realizada, a partir dos dados coletados em documentos institucionais dos referidos programas de desenvolvimento territorial no Brasil e na Argentina, e também da pesquisa de campo ocorrida nos Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeano.

A apresentação dos dados seguirá a ordem de categorias e respectivas unidades de análise dispostas na tabela 5 presente no capítulo dedicado à metodologia da pesquisa. Ao total, trabalhou-se com três categorias – **Político-Institucional**, **Territorial** e **Social** – sendo cada uma delas desdobradas em três unidades de análise.

Para melhor organização das informações, primeiramente, para cada unidade de análise, serão apresentados os resultados do Território da Cidadania Noroeste Fluminense,

seguido do Território Oeste Pampeano e, ao final, uma análise comparativa entre os dois casos estudados.

7.3.1. Político-institucional

A **categoria político-institucional** diz respeito aos marcos de atuação do PNPD e do PTC, no Brasil e Argentina, respectivamente no que concerne a (1) **estratégia de desenvolvimento** e a (2) **diretriz participativa** para o meio rural.

6.3.1.1. Estratégia de desenvolvimento

No **caso brasileiro**, o objetivo do PTC deixa claro que o enfoque territorial do desenvolvimento rural visa acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, a ser alcançada pela (1) integração de políticas públicas; (2) ampliação dos mecanismos de participação na gestão da política territorial; (3) ampliação da oferta dos programas sociais básicos; (4) inclusão produtiva das populações pobres e daqueles segmentos sociais considerados mais vulneráveis, dentre eles trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; (5) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política e ambiental das localidades e populações (BRASIL, 2008, Art. 2º).

Outro elemento é que o PTC adota três eixos de atuação – **ação produtiva, cidadania e infraestrutura**. Isso quer dizer que as ações a serem desenvolvidas nos territórios para a promoção do desenvolvimento não somente priorizam aqueles segmentos mais desfavorecidos, como também elegem como foco da atuação a inclusão produtiva e os benefícios sociais até então inalcançados pela população rural (BRASIL, 2008, Art. 5º).

O PTC ao constituir uma política da SDT/MDA guarda relação com a estratégia adotada pelo governo federal em reduzir a pobreza, o combate à exclusão e a diminuição das desigualdades sociais. Nesses marcos, o MDA busca direcionar seus programas para a melhoria da qualidade de vida da população rural, sobretudo naquelas localidades de maior demanda social (MDA, 2005c).

Neste sentido, a política territorial tem como propósito estabelecer condições para que o público da agricultura familiar se aproprie do desenvolvimento rural visto ser responsável por 40% do valor bruto da produção agropecuária do país. Contudo, se, por um lado, o segmento da agricultura familiar detém um potencial não somente para a produção de alimentos, mas também para a biodiversidade e a conservação de recursos naturais, por outro lado, apresenta restrições históricas de direitos negados, inclusive dificuldades de acesso ao mercado e geração de renda (MDA, 2005d).

Levando isso em consideração, a estratégia de desenvolvimento territorial rural da SDT/MDA teve início com o PRONAT (2004-2007) que objetivou promover e apoiar (1) a organização institucional dos atores sociais dos territórios, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais; (2) gestão social dos territórios com ênfase na autonomia e na participação social; (3) valorização dos recursos locais como estratégia de dinamização e diversificação das economias territoriais, a fim de promover distribuição de renda; (4) implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e a promoção da equidade social (MDA, 2005c).

As políticas e os instrumentos sob a coordenação da SDT, incluindo o conjunto de programas do MDA, visam mobilizar e direcionar um conjunto de ações e serviços deficitários para os territórios rurais, como: políticas de educação, saúde, proteção social e transferência de renda, além de investimentos em infraestrutura e tecnologia. No marco normativo da estratégia de desenvolvimento territorial da SDT/MDA também é destacada a

necessidade de integração entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) (MDA, 2005a).

A proposta é que o Programa promova o desenvolvimento de ações que atendam as demandas sociais na forma de agregar em um mesmo território financiamentos do PRONAF; ampliação do Programa Luz para Todos; recuperação da infraestrutura dos assentamentos rurais com a difusão do Programa Bolsa Família; implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por meio da difusão dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; além da construção de escolas com obras de saneamento básico e construção de cisternas (CORREIA, 2009).

Contudo, de acordo com DFDA/RJ- MDA, mesmo com as diretrizes construídas pelo PTC, a implementação da política segue a dinâmica própria do território, com processos diferenciados relacionados ao empoderamento dos atores sociais, capacidade administrativa, articulação entre os entes federativos, etc. que não correspondem, muitas vezes, ao modelo preconizado pelo marco político-institucional.

Sinceramente (...) o que você encontra no modelo padrão do Ministério, do programa de territórios e tal, tem toda a parte teórica e tal, não que não funcione, mas na prática ela vai recebendo acomodações em razão da própria dinâmica do território e da ação das políticas. (...) Algumas mais rápidas de acontecer e outras não. Isso varia muito em razão de várias questões do próprio interesse dos representantes dos territórios, da capacidade administrativa dos órgãos, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Então, tem um conjunto de informações e de situações que são variáveis (EF 1).

No caso argentino, o enfoque territorial é introduzido pelo Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015, elaborado em um momento de crise econômica nesse país, que tem por objetivo direcionar ações em inovação e tecnologia nos setores agropecuário, agroindustrial e agroalimentar para a promoção da equidade social, da sustentabilidade e da competitividade (INTA, 2004).

Sobre a diretriz territorial adotada pelo INTA, um dos coordenadores de projetos territoriais em *La Pampa*, chama atenção para a inserção no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 de ações em “territórios”, não chegando a ser incorporada uma discussão sobre “desenvolvimento territorial”:

La primera vez parece que fuertemente documentos institucionales importantes con el concepto de territorio como un ámbito del trabajo del INTA en el Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015 (I 3).

El INTA habla de tres ámbitos de intervención: uno ámbito de sistema de producción y otro ámbito de intervención que eran las cadenas agroalimentarias, esos dos son los enfoques de trabajo tradicionales del INTA de investigación y extensión; y ahí se agrega un tercero que es el ámbito de territorio no desarrollo si no enfoque territorial si no “los territorios” (I 3).

Reconhece-se que a incorporação do enfoque territorial no INTA faz parte de uma tendência internacional que identifica uma nova concepção de ruralidade caracterizada pela espacialidade do território, especialmente, a integração rural-urbana e a promoção de sistemas locais de inovação que buscam potencializar as oportunidades e prioridades para o desenvolvimento em localidades (INTA, 2004).

Contudo, segundo a opinião da coordenação do projeto territorial do INTA no Oeste, a incorporação da perspectiva territorial

no es una cuestión muy original y siempre dio la sensación de conceptualización importada de otros países, básicamente de postura europeas del tema territorial y que algunos actores recogen y empieza a escribir sobre el tema y dan un marco teórico como para que el INTA empiece a trabajar y apropiarse (I 3).

A mesma incorporação de enfoques importados, segundo o entrevistado, ocorreu no final da década de 1990 quando se começa a assimilar a discussão de desenvolvimento local. O território seria neste caso mais uma adjetivação do desenvolvimento:

Pero, sintetizando, creo que fue un concepto importado que pasó rápidamente a remplazar la postura del desarrollo local y lo reemplazó al desarrollo territorial (...). Fin de los años 90 y principio del siglo 21 del desarrollo local cuando medios el desarrollo local estaba instalado aparece lo desarrollo territorial. Fue como una cuestión de remplazo uno del otro (I 3).

De acordo com a entrevista realizada com um dos diretores do INTA: “*se fue construyendo de espacio, eh... y que fue entrando en la literatura, y que fue entrando en el discurso, y se fue conceptualizando, y hoy lo tenemos, digamos, fuertemente en el discurso*” (I 6).

A perspectiva territorial ingressa no INTA aliada a essa concepção de nova ruralidade discutida internacionalmente, e também acaba por direcionar no âmbito desse organismo público ações para aqueles segmentos mais vulneráveis do meio rural:

creo que fue un proceso paulatino que fuimos viendo a medida que se venían produciendo las crisis y la reconstrucción de la ruralidad de nuestro país (...) que estaba integrada por lo urbano y lo rural. Eh... eso nos abrió la cabeza muchísimo porque hasta ese momento el discurso del INTA era que nosotros trabajábamos para la familia rural capitalizada (I 6).

Contudo, o reconhecimento de produtores mais fragilizados social e economicamente como um público de atuação pelo INTA não foi inaugurado com o enfoque territorial. No início da década de 1990, foram estabelecidos programas de assistência técnica que objetivavam promover melhorias das condições de vida da população rural e urbana. Dois programas se destacaram nesse período: *Pro-Huerta*, desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, que visava promover práticas produtivas agroecológicas para o autoabastecimento, a educação alimentar, a promoção de feiras e o acesso a mercados; *Cambio Rural*, realizado em conjunto com a *Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca*, tinha por objetivo integrar grupos de pequenos produtores rurais, juntamente com um assessor técnico privado e extensionistas do INTA, em prol de alternativas para a geração de renda e o acesso ao mercado²⁶.

Foi nesse período que uma mudança nas linhas de ação do INTA foi iniciada, não mais centralizada no enfoque transferencista de tecnologia que privilegiava os segmentos mais capitalizados, mas abrangia também projetos que atentavam para os problemas sociais no meio rural.

²⁶ Informações disponíveis em: <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-programa-federal> Acesso em: março de 2015.

Cuando yo entré al INTA a trabajar (...), el paradigma era transferencista, es decir, que lo que se investigaban había que traducir al productor (...), como que nosotros teníamos que INTA el “saber” e investigaba si el productor lo aplicaba iba a estar mejor como así su familia, la sociedad era todo una cadena (...) (I 5).

Empieza a cambiar creo que alguna cuestiones dentro del INTA apartir de la década del '90 (...). Donde a través del INTA se empezó a trabajar con la gente en el caso Pro-Huerta con necesidades básicas insatisfecha respecto a la alimentación, los beneficiario eran unas clase social muy baja y con dificultades estructurales (...) y en casos de cambio rurales la gente organizándose podían llegar a tener un tipo de salto cualitativo social, a fin de comprar en conjunto y hacer ventas en conjunto para tener mejores precios era una forma de organizativa para mejoras de todas las explotaciones en su conjunto (I 5).

Yo creo que ahí empieza a ver un cambio en la mirada tradicional (transferencista y lineal) en el INTA (I 5).

Em um momento de crise econômica vivenciada pela Argentina, tais programas concretizaram a incorporação pelo INTA de públicos no meio rural que não se restringiam aqueles segmentos mais capitalizados do setor agropecuário:

En década de noventa innegablemente nosotros (...) ya no trabajamos solamente para la familia agropecuaria rural capitalizada, sino que hay otros actores territoriales, tanto productivos y sociales, eh... que están menos capitalizados aun que nosotros denominamos minifundistas, (...) y por el otro lado empieza a aparecer, y nosotros eso lo incorporamos con el programa famoso programa Pro-Huerta, este tema de... la, los carencial urbano. Y empieza a aparecer otros públicos para nosotros que es el público urbano con necesidades básicas insatisfechas, existente, pero que nunca nosotros lo habíamos prestado atención. (...) Pero ahí yo creo que es ahí donde después de esa mirada del enfoque de la ruralidad, después empezamos a hablar de desarrollo local (...) para esa mirada de desarrollo territorial, y de que estamos hablando de territorio (I 6).

Devido à incorporação pelo INTA de outros públicos presentes no meio rural e, a partir daí, o estabelecimento de ações de extensão rural que visavam atender as necessidades de públicos mais vulneráveis economicamente, de acordo com um dos coordenadores de projetos territoriais do INTA na província de *La Pampa*, a inserção do enfoque territorial provocou uma interpretação que as ações em territórios estavam direcionadas para as populações mais empobrecidas, ao contrário de uma perspectiva integrada de setores e públicos:

En todo caso no fue bien explicados en el desarrollo territorial y la cuestión de territorio hacia el interior de la institución así que, dio una series de interpretaciones en menos confusas de que implica estos, en algunos casos se pensaba que el territorio era el trabajo con la población desfavorecida (I 3).

Isto porque a estratégia historicamente adotada pelo INTA sempre esteve concentrada na dinamização econômico-produtiva e no aumento da competitividade no meio rural. Com esses programas iniciados durante a década de 1990 os problemas identificados no meio rural

não mais poderiam ser enfrentados somente com o incentivo tecnológico e organizacional, considerado o marco de atuação do INTA.

Eh... ahí también nos damos cuenta que las respuesta tecnológicas en muchos casos no son las soluciones. Esto fue un golpe muy fuerte para el discurso interno, especialmente con los pesquisadores, que para los pesquisadores la tecnología es la solución a todos los problemas y si no la resuelve la tecnología es un problema de otros. (...) lo que pasa es que históricamente nos veíamos como un actor de desarrollo tecnológico y punto. Cuando empezamos a decir no, no solamente somos un actor tecnológico, de desarrollo, sino que somos un actor que tenemos roles en el campo sociales, y también organizacionales, etcétera (I 6).

O INTA, dessa forma, passa a considerar a espacialidade territorial como uma estratégia de atuação não somente em regiões mais atrativas em sua estrutura produtiva, mas também naquelas com escasso dinamismo em termos de inovação e organização (INTA, 2004).

Neste sentido, o INTA em seu plano estratégico reconhece o enfoque territorial no seu campo de atuação em inovação tecnológica e adota como objetivo principal “*fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial*” (INTA, 2004, p. 32).

Tem-se como eixos de atuação para o estabelecimento dos programas nacionais e projetos regionais com enfoque provincial: (1) **competitividade** como forma de contribuir para o acesso a novos mercados; (2) **sustentabilidade** dos principais sistemas produtivos tendo por objetivo potencializar os recursos naturais; (3) **equidade social** que visa fortalecer a inclusão social e o desenvolvimento territorial na integração de economias regionais e locais aos mercados internos, gerar empregos e diminuir os níveis de pobreza rural-urbana (INTA, 2004).

Sobre esse último eixo, o da equidade social, cabe aqui abrir um parêntese e ressaltar que a sua incorporação não se deu com o enfoque territorial, mas já existia no INTA há vinte anos. Contudo, de acordo com um dos coordenadores de projetos territoriais do Centro Regional *La Pampa-San Luis*, há um comodismo pelo próprio quadro de recursos humanos do INTA, principalmente aqueles profissionais dedicados à pesquisa, em não assimilar outras perspectivas:

Actualmente vos hablas con los técnicos del INTA sobre todo investigadores y esto de la equidad no lo reconocieron nunca o por hay hablas con ellos y te dicen que es esto nuevo de la equidad. Sin embargo, no es nuevo el tema de equidad es del año1986 (veintisiete años atrás). Pero es mucho mas cómodo los otros es decir: “somos ingeniero agrónomo” (I 4).

A tabela 8 resume os objetivos do INTA – competitividade, sustentabilidade e equidade social – de acordo com os respectivos âmbitos de atuação. Nota-se que no caso da intervenção em territórios, as ações são destinadas a promoção de alternativas que busquem valorizar os recursos naturais; fomentar a competitividade; desenvolver capital social e gerar alternativas produtivas.

Tabela 8 - Objetivos Gerais e Linhas de Intervenção do INTA

Ambitos de Intervención	Agro-ecosistemas/ Sistemas de Producción	Cadenas de Valor	Territorios
Objetivos Generales			
Competitividad	Productividad Rentabilidad Acceso a mercados	Coordinación eficiente Permanencia y expansión de mercados	Competitividad sistémica Organización /"Clusters"
Salud Ambiental	Armonización de la producción y gestión ambiental	Minimización de impactos ambientales negativos en los diferentes eslabones	Generación de opciones para el ordenamiento ambiental del espacio rural
Equidad Social	Tecnologías apropiadas Generación de empleos e ingresos para la familia rural	Mejoramiento de la capacidad de negociación para una distribución equitativa de costos y beneficios	Alternativas productivas y servicios locales Desarrollo de capital social Articulación institucional para el desarrollo local

Fonte: INTA, 2004.

O enfoque territorial insere-se, desse modo, na diretriz da inovação e da tecnologia tradicionalmente trabalhada pelo INTA nos setores agroalimentar, agroindustrial e agropecuário com o intuito de fortalecer os sistemas produtivos e, com isso, promover o desenvolvimento. Busca-se gerar impactos em competitividade sustentabilidade e inclusão social por meio de (1) estratégias de desenvolvimento tecnológico nas principais cadeias de valor; (2) estratégias de desenvolvimento sustentável em sistemas produtivos predominantes e (3) estratégias de inovação para impulsionar o desenvolvimento rural-urbano nos territórios (INTA, 2004).

O PNDT surge em 2006 e constitui um projeto nacional dedicado ao enfoque territorial elaborado a partir das diretrizes traçadas pelo Plano Estratégico do INTA 2005-2015. Pode-se dizer que o PNDT consistiu um primeiro marco de orientação para o estabelecimento de ações em territórios

(...) se profundizó un poco la discusión y aparece en el año 2007 un documento que habla del enfoque desarrollo territorial, que fue originado dentro del programa nacional de apoyo del desarrollo de los territorios. Esa fue la primera orientación o mas teórico (I 3).

Sua finalidade está em

propiciar e incrementar la innovación tecnológica y organizacional en los territorios rurales, el desarrollo de las capacidades de todos los actores (...) y el fortalecimiento de la competitividad sistémica local y regional en un ámbito de equidad social y de sustentabilidad ambiental (INTA, 2011a, p.9).

Para alcançar tal propósito, têm-se como objetivos: (1) fortalecer a organização social de produtores através do trabalho de extensão, sobretudo da população economicamente mais vulnerável; (2) desenvolver e fortalecer redes de aprendizagem tecnológica e de difusão de conhecimentos e de inovação através da participação, da identificação de prioridades e da

busca por consensos entre os atores do território; (3) participar do fortalecimento e da dinamização dos sistemas produtivos locais, a fim de melhorar a produtividade; (4) desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam impulsionar os projetos inovativos (INTA, 2011a).

Neste sentido, o enfoque territorial no INTA, adotado pelo PNPD foi operacionalizado em três projetos integrados que visam (1) **inovação tecnológica e organizacional** direcionada para o fortalecimento da competitividade local e regional; (2) **inovação financeira e comercial** na resolução de problemas técnicos e produtivos com o intuito de fortalecer as capacidades regionais e traçar estratégias de comercialização e financiamento da agricultura familiar; (3) **inovação para a equidade social** refletida na produção agroecológica nos meios rural e urbano, valorização de espécies locais animais e vegetais e apoio ao uso da terra com fins de promover a segurança alimentar (INTA, S.d).

Interessante perceber que o INTA não tinha histórico de atuação como um “ator de desenvolvimento”, sendo reconhecido como um organismo público que transferia tecnologia e dedicava-se a pesquisa em inovação para o setor agropecuário. De certa forma, o enfoque territorial provoca uma mudança que tem início com o Plano Estratégico Institucional 2005-2015. De acordo com a coordenação nacional do PNPD:

El “INTA que queremos” [título dado ao Plano Estratégico Institucional 2005-2015] define un cambio muy profundo en el INTA, muy profundo. Eh, (...) y ahí aparece el enfoque de desarrollo territorial, como una especie de te diría en ese momento- intención, aspiración, ahora si vos me decís ¿había experticia? ¿Había historia ...? Bueno, yo te diría que lo que más cerca estábamos en espera los que veníamos de extensión rural, porque trabajamos la matriz territorial sin por ahí saberlo, sin por ahí tenerlo tan conceptualizado (I 10).

Com a nova carteira de projetos definida a partir do enfoque territorial, pode-dizer que a principal mudança se deu no eixo da extensão rural, principalmente, nas atividades desenvolvidas pelas agências de extensão rural por possuírem o contato direto com os territórios: “*el investigador acá siguió siempre investigando para los productores agropecuario capitalizado. Las agencias de extensiones en estar en territorio fueron lo que empezaron hacer otros tipos de atención*” (I 5).

Isso porque o enfoque territorial provocou transformações na condução do trabalho desenvolvido pelo técnico extensionista ao exigir uma nova forma de atuação, como: visão integrada em detrimento de uma visão pontual; percepção mais abrangente que incorpore as relações sociais, políticas, culturais e econômico-produtivas; identificação dos atores sociais e políticos que pertencem e/ou exercem influência no território.

esto se apropió más rápidamente o más fuerte del sistema de extensión (...), creo básicamente (...) se reconoce con el tema territorial y es que la única actividad o los únicos actores relevantes que está en un determinado lugar, no es solamente los sistemas de producción de los productores, si no que hay una entramado social, productivo, económico y político que le confiere un alto grado de complejidad en la comprensión de lo que sucede en indeterminado ámbito. Ese fue el gran cambio, pasarse del sistema de producción y el productor a minar la institucionalidad, la municipalidad de los organismo político de otros tipos de organizaciones vinculada a las producción, los vínculo sociales que se establece creo que ese fue el cambio más importantes en la visión institucional (I 3).

Além disso, há uma resistência, sobretudo por parte dos investigadores em trabalhar com a abordagem de territórios. Essa polarização entre pesquisa e extensão não contribui para a apropriação e consolidação das ações em territórios, pois não consegue estabelecer uma complementariedade de trabalho entre investigadores e extensionistas.

que aun hoy los mucho técnicos no lo asumen por una cuestión de resistencia al cambio que tenemos todos, especialmente pasa con lo investigadores, con la gente que trabaja en extensiones esto es mas fácil de ver en general. (...) existe una resistencia muy grande, nosotros decimos que los productores son resistente al cambio y nosotros somos más resistente al cambio (I 4).

Outra mudança colocada em questão a partir da adoção do enfoque territorial diz respeito à interdisciplinaridade entre profissionais de diversas áreas como parte de uma mesma equipe no desenvolvimento das ações nos territórios. O quadro predominante do INTA é constituído por engenheiros e veterinários, tendo nos últimos anos ocorrido a incorporação de profissionais com formação em ciências humanas.

Hasta el 2005- 2006 éramos todo ingeniero agrónomo y un poquito de veterinarios esa era la composición del INTA para toda la producción ahí estábamos cómodos. Si vos te planteas como objetivo el desarrollo territorial no lo puedes hacer con ingeniero agrónomos solos. Por eso el INTA se ha abierto e incorporado: geógrafos, Ciencia de la Educación, trabajadores sociales o asistente sociales, Licenciado en Ciencia Políticas, sociólogos, antropólogos no muchos, pero en el INTA tenemos esas disciplina porque tenemos el abordaje con el enfoque de desarrollo (I 4).

Para finalizar, um elemento que se torna ausente no caso argentino é a institucionalidade política no âmbito do Estado da adoção do enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural. “*si no hay institucionalidad... es muy difícil de entender el función... es muy difícil de articular la abordaje territorial...*” (I 6).

O INTA por ser um organismo técnico destinado a desenvolver ações de pesquisa, inovação e extensão para o setor agropecuário possui limitações em coordenar ações em territórios rurais. Sem o protagonismo do Estado para conduzir políticas públicas algumas medidas ficam comprometidas, como: articulação entre outros setores do governo; canalização de programas governamentais em diversas áreas nos territórios; maior financiamento para o estabelecimento das ações; maior abrangência das ações, ou seja, um leque maior de atuação que não estaria concentrado em extensão rural e investigação.

(...) llegamos a escribir que buscábamos el empoderamiento de los territorios, digo: esto, esto es casi una definición de aspiración de deseo de cómo nosotros íbamos a empoderar a la gente si nosotros somos un organismo técnico (I 10).

A proposta consistia em iniciar um processo de incorporação do enfoque territorial nos eixos de atuação do INTA – competitividade, sustentabilidade e equidade – presentes no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 e, com isso, elaborar um programa nacional de “apoio” ao desenvolvimento territorial com objetivos e linhas de ação baseadas na *expertise* até então adquirida. Em um primeiro momento dedicou-se a construir o marco normativo, os referenciais teóricos, as metodologias participativas, os documentos de trabalho tendo por finalidades subsidiar a elaboração de projetos regionais e específicos elaborados pelos centros regionais e agências de extensão rural, respectivamente.

nosotros vamos a empujar desde acá, vamos a tratar de ir implementando, de ir socializando este enfoque y usando la experiencia que el INTA tenía que no era poca. Y ahí fue donde estos programas, el Pro-Huerta, el Cambio Rural, el Programa de Minifundios nos arrimaban experiencias territoriales, miradas plurales, ejercicios más democráticos de selección, la investigación-acción-participativa (I 10).

Interessante perceber, até mesmo pela própria denominação do programa nacional de territórios do INTA, que o objetivo principal consiste em “apoiar” processos de desenvolvimento territorial rural. Esse diz respeito ao principal entendimento do INTA quanto à incorporação do enfoque territorial em suas diretrizes institucionais devido à ausência de uma institucionalidade pelo Estado em aderir a abordagem territorial do desenvolvimento em suas políticas públicas. Desse modo, buscava-se também fortalecer a capacidade do INTA, seu quadro técnico, apoiar a formação acadêmica dos profissionais com o intuito de prover condições para que o enfoque territorial fosse assimilado.

El objetivo que nosotros buscamos fue apoyar. Teníamos dos grandes objetivos, el primero: mejorar nuestras propias capacidades para intervenir, que proveníamos de un ciclo de los noventa de desfinanciamiento, falta de capacitación, falta de ingresos, de recursos humanos... empobrecido. La primera gran línea de acción era fortalecer nuestra capacidad (...). Y la otra era, a través de nuestros programas de desarrollo rural (...) entender capacidades para ayudar al territorio, no para definir el desarrollo, el modelo de desarrollo... eso implicaba aprender, conocer metodologías, marcos conceptuales, y digamos formar recursos humanos en un área donde éramos muy débiles (I 10).

Dessa forma, o PNDT foi estruturado a partir dos principais programas do INTA, especialmente, aqueles do âmbito do ProFeder – Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural – que buscava integrar projetos nacionais e, desse modo, fortalecer ações de assistência técnica e acompanhamento nos territórios. Os projetos abarcados pelo ProFeder foram:

(1) *Pro-Huerta*, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, tinha como principal objetivo prover condições alimentares a população rural e urbana abaixo da linha da pobreza por meio de assistência técnica e provisão de sementes na construção de hortas orgânicas;

(2) *Minifundio* cujo objetivo era desenvolver empreendimentos produtivos comunitários em famílias com escassos recursos econômicos e sociais por meio de uma metodologia de trabalho direcionada para a capacitação, assistência técnica e organização de grupos;

(3) *Profam* direcionado para produtores familiares com escala de produção reduzida e que enfrentavam problemas vinculados com a infraestrutura, organização, acesso ao crédito e comercialização. O propósito era fornecer assistência técnica e acompanhamento sistemático por meio de um trabalho em grupo com os produtores;

(4) *Cambio Rural* voltado para produtores pequenos e médios que buscavam apoio na gestão dos processos produtivos, formas de organização, fortalecimento de poder de negociação, ou seja, um assessoramento técnico e financeiro.

Além desses, havia também o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local* cujo objetivo era a geração de processos de desenvolvimento local por meio da cooperação e da articulação entre os setores público e privado; *Projetos Integrados* cuja finalidade consistia

em articular diversos atores e cadeias produtivas visando ao fortalecimento da organização de produtores e a competitividade nos territórios²⁷.

Portanto, entendia-se que o PNNDT funcionava como um programa “guarda-chuva” que abarcava vários programas para pequenos e médios produtores do INTA. Contudo, competia aos Centros Regionais de cada província demandar ações do PNNDT que julgassem pertinentes para atender as necessidades dos territórios, sob a atuação da equipe de técnicos vinculados as agências de extensão rural.

El programa es una especie de gran paraguas que acompaña y ayuda a fortalecer ciertas debilidades (...) entonces puede haber desde debates, de reflexiones metodológicas e ideológicas, hasta capacitaciones específicas para el uso de herramientas determinadas, para... abordar procesos de intervención territorial, hasta situaciones de evaluación. (...) pero la eficiencia del programa sobre las regionales tiene más que ver con cómo las regionales eh... demandan al programa. Si vos demandar más al programa, el programa claramente te va, te va a poder dar mayor ayuda. Si vos no demandas porque entiendes que el programa nacional... poco mucho no te ayuda a resolver los problemas, eh... el programa tiene poco, poco efecto... (I 6).

O PNNDT foi se desenvolvendo com base na experiência que o INTA possuía desde a década de 1990 na condução desses projetos direcionados para um espectro de atores no meio rural, desde o mais capitalizado até aquele segmento mais empobrecido. Com a inserção do enfoque territorial, o INTA busca atentar para o direcionamento das suas ações não somente no setor técnico-produtivo, mas tendo uma visão ampla dos problemas nas localidades em diversos setores:

Pienso que lo que hizo el INTA fueron pruebas pilotos. Probé estos proyectos de desarrollo local para después tener insumos para poder armar el Programa Nacional de Territorios, esto se crea en el año 2006 nosotros ya veníamos trabajando en apoyo al Desarrollo Local (...) desde el año 2002, es decir cuatro años después (I 5).

Creo que le generamos insumos para ese programa nacional más allá del perfil del INTA de creación que era producción agropecuaria. Eso generó insumos al programa nacional y se dispersó la propuesta en todo el país (I 5).

(...) no solamente ver al territorio en su integridad y sus componentes, y ver sus cuestiones de salud, vivienda y otros hasta dimensiones vinculadas a cultivos que serían todas las dimensiones que hacen a un proceso de desarrollo rural (I 5).

O objetivo do PNNDT não era seguir com a perspectiva produtivista tradicionalmente incorporada no INTA, mas desenvolver ações direcionadas para a equidade social, a sustentabilidade e a competitividade, partindo de um referencial sobre territórios.

(...) Hemos intentado que ese paradigma productivista se transforme de a poco en un paradigma, este, ambientalmente adecuado, socialmente más equitativo, que haya un compromiso de ese grupo con su espacio territorial, que no sea sólo producir más trigo, más soja o más carne (I 10).

²⁷ As informações sobre o ProFeder foram retiradas da página eletrônica do INTA. Disponível em: <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-carpeta-institucional> Acesso em: março 2015.

E por fim, há uma observação a ser feita em relação ao INTA ao protagonizar o enfoque territorial na Argentina. Esse organismo público tem uma capilaridade nacional em localidades do interior, que muitas vezes os próprios Ministérios a nível federal e os governos provinciais não possuem institucionalidade e, com isso, não alcançam um acompanhamento sistemático de ações:

el INTA muchas veces lleva a cabo algunos planos sociales, que, que el gobierno no los puede llevar a cabo sobre el territorio por no tener cobertura, para darte un ejemplo: Pro-Huerta, por ejemplo, que es un programa que el gobierno viene del Ministerio de Acción Social y los lleva a cabo el INTA, porque el INTA tiene presencia sobre el territorio, tiene presencia en todas las provincias. O sea, no hay provincia en la Argentina que no esté el INTA presente, a través de las unidades (17).

Ao comparar o PTC com o PNDT mais diferenças do que similaridades são percebidas em relação à estratégia do enfoque territorial. Enquanto no caso brasileiro, a finalidade não deixa dúvida que está inserida na agenda política do governo federal em reduzir a pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias, no caso argentino, o INTA alia o enfoque territorial a sua missão como organismo público de promover extensão rural, pesquisa e inovação tecnológica e organizacional.

Por outro lado, ambas as iniciativas são recentes e parecem se apropriar de uma diretriz internacional que privilegia o território como espacialidade para a promoção de ações que busquem a transformação e melhorias das condições de vida no meio rural.

A própria institucionalidade do PTC no MDA já aponta a diretriz das ações territoriais que guardam relação com as competências desse Ministério: (1) reforma agrária; (2) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; (3) identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos (BRASIL, 2003, Art. 1º).

A estratégia brasileira vai ao encontro em canalizar uma cesta de políticas sociais como forma de promover o desenvolvimento naqueles territórios em condições de pobreza deixando de lado a formação de redes entre Estado-sociedade-mercado, a fim de criar um ambiente competitivo e inovador do ponto de vista econômico-produtivo (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO, 2006a). Tal estratégia encontra sustentação na discussão tecida por Leite et. al (2010) e Medeiros e Dias (2011) ao argumentarem que o enfoque territorial adotado dependerá das características do meio rural e, no caso dos territórios da cidadania, a ação governamental deve priorizar a conquista pela população rural de direitos sociais básicos até então inalcançados.

No caso da Argentina, o enfoque territorial está incorporado no INTA e, por isso, a finalidade do PNDT consiste em fortalecer a assistência técnica e a investigação para o setor agropecuário. A apropriação pelo INTA da abordagem territorial também ocasiona mudanças na condução de suas ações que passam a ter como foco as características da abordagem territorial, como: a integralidade entre rural e urbano; a diversidade de atores; a interdisciplinaridade entre os técnicos extensionistas. Tais mudanças contribuem para reverter o paradigma produtivista tradicionalmente presente no INTA em direção a uma perspectiva sustentada na multidimensionalidade do desenvolvimento.

O INTA se depara com o desafio em promover ações de desenvolvimento rural sem contar com a integração do enfoque territorial em políticas públicas do governo federal, no qual o Estado poderia assumir um caráter ou mais indutor em territórios rurais marcados por uma economia mais estruturada e com tecido social articulado ou mais efetivo quando se tratar de localidades vulneráveis em termos socioeconômicos e em condições de pobreza (LEITE et. al., 2008).

7.3.1.2. Diretriz participativa

No caso do PTC, a diretriz participativa está inserida como um dos elementos que compõem a estratégia territorial em promover e acelerar a superação da pobreza: “ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008, Art. 2º).

A gestão social constitui um dos eixos orientadores da abordagem territorial da SDT/MDA visando a “concretização dos espaços de debate e concertação capazes de garantir a transparência, a participação e a sustentabilidade” (MDA, 2005a, p. 9). É entendida como “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais” (MDA, 2005a, p. 11).

Compreende um processo que abrange **planejamento participativo; arquitetura organizacional** para operacionalização da política de desenvolvimento refletida na instituição dos colegiados territoriais; **controle social** na transparência de informações, responsabilização pelos gestores, fiscalização das ações pelos representantes da sociedade civil. Enfim, um processo de implementação da política territorial que envolve desde a sensibilização e a mobilização dos atores até a construção de uma visão compartilhada de futuro por meio da elaboração de planos e projetos específicos para o território (MDA, 2005a).

A eficácia da gestão social estaria relacionada a dois requisitos fundamentais. O primeiro deles seria a constituição de sistemas descentralizados, o que permite redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre as dimensões política, econômica, social e a participação da sociedade. O segundo é a necessidade de formular ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, entre atores já inseridos na dinâmica de desenvolvimento e aqueles mais vulneráveis e com dificuldades de acesso aos espaços decisórios (MDA, 2005a).

Para isso, a política de desenvolvimento territorial

requer a construção de pactos de concertação social – isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados-, o detalhamento do pacto de um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (MDA, 2005a, p. 11).

Desta forma, a participação ao ser reconhecida como fundamental na prática do desenvolvimento dos territórios, deverá ultrapassar a constituição de espaços de concertação social e criar condições em que os agentes públicos e privados possam decidir sobre a aplicação dos recursos, tendo como horizonte a dinamização do território e a melhoria da qualidade de vida da população (MDA, 2005a).

Para isso, as institucionalidades participativas são consideradas fundamentais para dar concretude as iniciativas territoriais, ao permitirem a constituição de espaços para o estabelecimento de relações cooperadas e articuladas entre os agentes sociais do território, a fim de planejarem e discutirem a implementação de ações que envolvem a melhoria das suas condições sociais e econômicas (MDA, 2005a).

Desta forma, o PTC estimula a implementação de colegiados territoriais para a prática da gestão social ao garantir a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como: assentados rurais, quilombolas, indígenas e, sobretudo, agricultura familiar, na deliberação de ações para o desenvolvimento territorial (BRASIL, MDA, 2009). Percebe-se, então, que o papel atribuído aos colegiados territoriais na gestão da política

confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante dos programas de desenvolvimento rural.

Contudo, é importante destacar que o processo da gestão social dependerá da dinâmica local de organização e inserção da comunidade característica de cada território. É necessário que condições e oportunidades sejam criadas para a efetiva apropriação pelos atores sociais de todas as etapas que caracterizam a gestão social do desenvolvimento rural (MDA, 2005a).

O *locus* da gestão social nos territórios está na instituição de colegiados compreendidos como um espaço para debate e formulação de um plano de desenvolvimento para o território. Soma-se isso, o seu potencial em agregar os atores sociais e suas respectivas demandas que em geral encontram-se dispersas e, desse modo, ao serem colocadas em pauta de discussão podem gerar propostas para a melhoria das condições de vida da população (MDA, 2005a).

Segundo o marco normativo da política de desenvolvimento territorial, os colegiados constituem um tipo específico de arranjo institucional e têm como papel

construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (MDA, 2005a, p. 25).

O colegiado territorial faz parte da estrutura institucional do PTC, juntamente com o Comitê Gestor Nacional (composto pelos Mistérios e com funções de organizar as ações federais) e o Comitê de Articulação Estadual (com representações do governo federal, dos órgãos estaduais e de prefeituras tendo como função a articulação de políticas públicas que integraram o PTC). O colegiado possui composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil instituído em cada território e constitui um espaço, no qual são identificadas as necessidades, a pactuação e a agenda de ações, o exercício do controle social e a construção de projetos territoriais (MDA, 2009).

Contudo, o êxito no funcionamento dos colegiados territoriais guarda relação com diversos aspectos: mobilização, organização social e capacitação dos atores sociais; estabelecimento de regras em seu funcionamento que assegure a paridade na composição entre setor público e sociedade civil; garantia de poder de decisão entre os participantes, não exercendo funções somente consultivas; reconhecimento pelos gestores públicos do compartilhamento de poder com a sociedade civil no processo deliberativo e estabelecimento de condições participativas para a inserção do público da agricultura familiar com sujeito político no processo de decisão.

No caso argentino, assim como no brasileiro, a diretriz participativa está presente nos documentos de trabalho do PNDDT, sendo considerado um dos elementos fundamentais do enfoque territorial juntamente com a multisetorialidade, a visão de uma economia territorial e a busca por maior convergência institucional (INTA, 2007).

O enfoque territorial argentino entende a participação como um processo de construção social e de envolvimento dos atores locais na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o território. Preconiza-se que os projetos territoriais sejam construídos por uma perspectiva de “baixo para cima”, a fim de incorporarem elementos da cultura local e expressarem as aspirações dos atores sociais (INTA, 2007).

O enfoque “de cima para baixo” corresponde a um modelo de gestão tradicional da administração pública sem levar em consideração as particularidades e as necessidades de cada localidade. De forma contrária, o modelo de “baixo para cima” possibilita que as políticas sejam construídas pelos próprios atores do território, levando em consideração as

demandas e necessidades da população local, além das características específicas de cada território (INTA, 2007).

No entanto, a participação constitui ao mesmo tempo um desafio, pois torna-se necessário o estabelecimento de compromisso pelos atores locais com o intuito de promover a cooperação entre os grupos sociais dos territórios, sob formas de autogestão e autoinstituição. Ressalta-se também, a necessidade de uma interdependência entre políticas e uma necessidade compartilhada entre atores públicos e da sociedade para o estabelecimento do enfoque territorial (INTA, 2007).

O PNDD trabalha com a noção de capital humano que diz respeito as capacidades e ao conhecimento da população local. É compreendido como uma ferramenta para fortalecimento da participação, com o propósito da sociedade se tornar sujeito político do processo de desenvolvimento (INTA, 2007).

O PNDD não dispõe de uma institucionalidade decisória participativa, como no caso dos colegiados territoriais no PTC. Sendo o INTA um organismo técnico nacional, a diretriz participativa concentra-se em metodologias participativas incorporadas na prática da extensão rural nos territórios, sob a coordenação das agências locais do INTA. Segundo um dos diretores do INTA em *La Pampa-San Luis*:

(...) o sea evidentemente nuestra eh, parte comunicativa y trabajo de extensión recae sobre las agencias de extensión, o sea, la unidad tiene todo un grupo de gente de investigación y la mayoría de los trabajos que se hacen acá son divulgados y se insertan en el territorio a través de las agencias de extensión. Eh, las agencias de extensión tienen su metodología de trabajo, que son propias, donde llegan a los productores o a las organizaciones a través de reuniones (I 7).

Cada agência de extensão rural do INTA dispõe de um conselho assessor local que além de ser composto por técnicos dessa agência, conta com a participação de representantes das localidades do setor público, como representantes do poder municipal (prefeitura, escolas, etc), quanto por segmentos de produtores e representações da área urbana.

(...) podríamos decir que tenemos relaciones con todos los actores del territorio. O sea, y cuando me refiero a todos los actores del territorio me refiero a los productores, me refiero a la ONG, me refiero a los municipios ¿No? me refiero a todo tipo de organizaciones, o sea, esas mismas organizaciones la mayoría de las veces forman parte del consejo asesor de las agencias de extensión (I 7).

Las agencias de extensión tienen un consejo asesor local –que le llamamos que está formado por gente que representa al territorio. Entonces tenemos en las agencias de extensión, el consejo asesor está integrado para darte un ejemplo por la asociación rural, por la municipalidad, por la asociación de productores, por diversos ONG que tienen participación (I 7).

No conselho assessor local instituído em cada agência de extensão rural do INTA são realizadas reuniões periódicas para discussão dos problemas locais, e também apresentadas propostas de trabalho do INTA. Constituem espaços de consulta e de diálogo sobre as necessidades vivenciadas por cada localidade, a partir de suas representações do poder público e da sociedade, e servem para o INTA captar as demandas e traçar suas linhas de ações.

el consejo local se reúne periódicamente, eso de acuerdo a cada agencia, donde el consejo, se le presenta el Programa Operativo Anual que tiene la

agencia, eh que se llama POA -Programa Operativo Anual-, y se recibe desde el Consejo Local Asesor opiniones, sugerencias, eh, sobre temas que habría que abordar (I 7).

Na opinião do representante da agricultura familiar que participa do Conselho Regional em *La Pampa-San Luis*, é visto como positivo a “*mirada*” participativa do INTA ao incorporar em sua estrutura institucional representantes da sociedade para discutir as propostas a serem implementadas nos territórios. Contudo, o entrevistado diz que a diretriz participativa nos programas do INTA é algo novo:

(...) Yo a esto lo veo muy positivo sobre el hecho que como eh... que la agricultura familiar se haya instalado dentro de la estructura del INTA, es una cuestión muy alentadora ,(...) yo creo que esto sea algo muy nuevo (SC 4).

(...) las puertas están abiertas, que creo que es el paso más importante que hemos dado... después tenemos una relación muy fluida, tenemos generado actividades, hemos generado talleres, (...) tenemos una participación importante (SC 4).

Além da participação nos conselhos assessores, também são organizadas assembleias junto aos produtores reconhecidos como público participante dos projetos específicos, coordenados pelas agências de extensão rural do INTA. Com a realização desses mecanismos de participação, segundo a diretoria de extensão rural *La Pampa-San Luis*, há uma modificação na forma de conduzir a extensão rural, não mais resumida por uma relação entre técnico-produtor, mas em processos de construção social entre produtor-produtor.

(..) en caso de la asambleas, en termino de más productivo esto de investigar con el productor a mi dio muy buenos resultado de ser partícipe de la investigación y hasta la extensión del productor, porque dejó de ser una relación técnico-productor para hacer una relación en cuanto de productor –productor (I 5).

Com a formação dos conselhos assessores locais pelas agências de extensão rural do INTA e a exposição das ações de pesquisa e extensão nas localidades, segundo um dos diretores entrevistados, constitui um espaço potencial para o exercício do controle social pelas representações de produtores rurais:

(...) otra cosa que tiene el INTA es control social, o sea, a nosotros nos controlan. Es por eso que tenemos un consejo local ssesor en las agencias que nos hace un control social. Sabe lo que estamos haciendo, nosotros lo proponemos y le mostramos lo que estamos haciendo para, para que nos devuelvan sugerencias, y lo tiene -no solamente la agencia de extensión, lo tienen el Centro Regional. Así, todos tienen su consejo (I 7).

A diretriz participativa implementada na forma de oficinas e conselhos assessores locais servem de instrumentos para a construção das linhas de ação do PNPD, segundo entrevista com a diretoria de extensão rural do INTA em *La Pampa-San Luis*:

Esta última cartera de proyecto regional para la formulación del proyecto [territorial] se hicieron talleres en diferentes localidades, generalmente en

el área de influencias de las agencias, a partir de esas demandas se empezaron a construir los proyectos (I 5).

Contudo, é importante destacar que nem sempre os conselhos assessores locais são instituídos pelas agências de extensão rural conforme normativa do INTA, tendo em vista o receio por parte dos coordenadores de projetos territoriais em sofrerem críticas e avaliações negativas sobre as ações conduzidas.

Pienso que aquellos que participan en proyectos tienen miedo al control social. Aquellos que ellos pidieron cierta demanda tienen miedo a que si no se cumple halla reclamos por parte de los actores, entonces una vez redactado el proyecto se gestiona luego se presenta los resultados y si en el medio no hay control mejor (I 5).

Ao comparar o PTC e o PNDT, em relação à diretriz participativa, o principal ponto de destaque está na instituição de uma esfera pública decisória. Apesar de ambos os Programas preconizarem a diretriz participativa em suas ações, o PTC, além dispor sobre a gestão social nos marcos normativos da estratégia de desenvolvimento territorial, reconhece os colegiados territoriais como instâncias decisórias participativas que assumem o papel de agregar os atores dos territórios, estabelecer práticas dialógicas, promover o processo de discussão, atuar na deliberação dos assuntos públicos e exercer o controle social.

No caso argentino, a dinâmica participativa é distinta e assume um caráter consultivo. O INTA possui em sua estrutura institucional conselhos assessores locais no âmbito das agências de extensão rural que garantem o envolvimento de produtores rurais ao expressarem suas demandas e serem consultados quanto às ações que serão estabelecidas no território. A participação, neste caso, está relacionadíssima ao trabalho da extensão rural desenvolvido por meio da relação entre técnico e produtor, não possuindo influência decisória sobre os projetos territoriais.

Tal distinção entre o PTC e o PNDT está relacionada a dois fatores: o primeiro diz respeito à institucionalidade das políticas de desenvolvimento territorial rural e o segundo guarda relação com a instituição de arranjos decisórios participativos na gestão pública.

Quanto ao primeiro aspecto, no caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial rural é administrada pela SDT/MDA, o que possibilita maior estrutura de gestão política na condução das ações, enquanto no caso argentino, o enfoque territorial está incorporado no INTA, um órgão técnico nacional, que apesar de possuir uma significativa capilaridade no interior do país, possui limitações institucionais para conduzir uma política de desenvolvimento territorial.

O segundo aspecto refere-se à discussão traçada no capítulo III sobre a disposição de mecanismos institucionais de participação no Brasil e na Argentina. No caso brasileiro, a CF 1988 garante a participação da população em espaços decisórios de forma integrada entre as esferas nacional, estadual e municipal. No caso da política de desenvolvimento territorial rural não foi diferente, visto contar em sua estrutura institucional com os colegiados territoriais. A Argentina, ao contrário, com as crises econômicas da década de 1990 e em 2001 vivencia um período de fragilidade do Estado na provisão de políticas públicas. O retorno da democracia não foi marcado por reformas substanciais na legislação nacional e prevalece a participação da sociedade no regime de representação política. O INTA, desse modo, ao se destacar pela sua trajetória consolidada como órgão público desde 1957, assume o enfoque territorial e passa por um processo de adaptação institucional, sobretudo em seu sistema de extensão rural, para implementar ações no meio rural baseadas em algumas diretrizes preconizadas por esse enfoque, dentre elas, a participação social. Contudo, para que haja fortalecimento é necessário

uma integração entre os programas governamentais implementados pelo *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca* da Argentina e os programas nacionais do INTA.

Tabela 9 – Resumo Categoria Político-Institucional

CATEGORIA	UNIDADES	PTC	PNDT
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	<i>Estratégia de Desenvolvimento</i>	SDT/MDA.	INTA.
		Promover e acelerar a redução da pobreza rural.	Inovação tecnológica e organizacional direcionada para a competitividade, sustentabilidade e a equidade social.
		a) integração de políticas públicas; b) ampliação dos mecanismos de participação; c) ampliação da oferta dos programas sociais básicos; d) inclusão produtiva das populações pobres inclusão produtiva das populações pobres.	a) fortalecer a organização social de produtores; b) desenvolver aprendizagem tecnológica e de inovação; c) dinamizar sistemas produtivos locais; d) desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais.
	<i>Diretriz Participativa</i>	Gestão Social.	Participação.
		Colegiados Territoriais.	Conselhos Assessores Locais.
		Poder decisório.	Poder consultivo.

Fonte: Elaboração própria

7.3.2. Territorial

A **categoria territorial** é desdobrada em três unidades de análise – **delimitação territorial, identidade e projeto territorial** – e os resultados encontram relação direta com a pesquisa realizado no Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro e Território Oeste Pampeano.

7.3.2.1. Delimitação territorial

No **Brasil**, o conceito de território utilizado pela política de desenvolvimento rural consiste em

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005c, p.7-8).

A definição acima pressupõe características relacionadas com a literatura sobre a abordagem territorial do desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2006; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004), como: integração entre campo e cidade; multidimensionalidade do desenvolvimento; diversidade de públicos; relações internas e externas ao território; identidade e coesão territorial.

Em relação a delimitação dos territórios, de acordo com o decreto que institui o PTC, a formação ocorre por “agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de cinquenta mil habitantes” (BRASIL, 2009, Art. 1º, § 1).

Os critérios para o delineamento do território serão sociais, culturais, geográficos e econômicos, devendo ser reconhecidos pela população pertencente como um espaço historicamente construído, com a presença de identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (BRASIL, 2008, Art. 1º, § 2).

Os Territórios da Cidadania seguem as seguintes especificações no que concerne a delimitação: (1) estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA; (2) menor IDH; (3) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; (4) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (5) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; (6) baixo dinamismo econômico; (7) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; (8) maior organização social; (9) maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação – IDEB (BRASIL, 2008; 2009).

Contudo, apesar da especificação dos critérios acima, os territórios da cidadania seguiram a formação das mesorregiões, compreendidas como áreas individualizadas em uma unidade federativa de acordo com as seguintes dimensões: processo social como determinante; condições naturais; rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial (IBGE, 1990).

Segundo o representante da DFDA/RJ- MDA:

Isso foi, na verdade, existe já uma definição geográfica do estado do RJ, tem essa definição por regiões e que foi um trabalho feito pelo IBGE na década de 1980, a gente utilizou esse instrumento que é a divisão geográfica que existe no governo do estado, no estado do RJ, realizado pelo IBGE. Então, já havia (EF 1).

Contudo, no caso do Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, a delimitação pela mesorregião do IBGE corresponde a uma espacialidade composta por 13 municípios - Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Miracema, São José de Ubá, Varre-Sai – considerada extensa e de difícil articulação entre as localidades, somada aos custos para mobilização dos atores sociais devido às distancias geográficas:

(...) território grande, não funciona (EM 3).

(...) um território em que a disposição dos municípios é ao cumprido, é uma coisa meio Chile, né? Aquilo ao cumprido, eles reclamam muito, porque, as reuniões acabam sendo onde? Na grande maioria, no meio, pra facilitar, então quem mora já nos municípios ali do meio, ele é sempre o privilegiado, e os das extremidades, é o que tem que se deslocar mais; agora, se colocar as reuniões nas extremidades, o que tá na outra extremidade, ele vai sofrer infinitamente! (EF 1).

Desse modo, pode-se afirmar que a delimitação do Território Noroeste Fluminense seguiu critérios dados, o que causa implicações futuras na condução da política territorial, principalmente, pela falta de elementos identitários. Segundo entrevistas realizadas com secretários municipais de agricultura e da agricultura familiar que acompanharam o início da implementação do PTC no Noroeste Fluminense não houve um processo de construção do território entre a coordenação do PTC e a população local.

Não, veio pronto. Veio prontinho. São treze municípios, é treze municípios (AF 4).

No princípio foi feito uma divisão, já chegou aqui pronto (AF 5).

(...) que foi feito um trabalho antes, detalhado, não tem. Nós não fomos nem consultados. Eu só fui convidado para a apresentação do território que já estava delineado, já estava padronizado. É isso aqui e pronto... (EM 3).

(...) não foi discutido para sua criação. (...) foi selecionado o território Norte e Noroeste. (...) Mas a pessoa nunca soube o que é território, nem sabe que é Território da Cidadania. Não sabe. Então, digamos assim, se tirar daí, ninguém vai ficar sabendo (EM 3).

Basicamente, o território, quando ele foi pensado ele pegou regiões do estado. (...) tem diversidade, é diferente (EM 2).

Apesar de reconhecer que a delimitação do Território Noroeste Fluminense veio “pronta”, sem a realização de um processo de discussão e construção coletiva da DFDA/RJ-MDA com os atores locais, os 13 municípios que conformam esse território da cidadania apresentam aspectos similares em termos de vulnerabilidade econômica e social.

Mas assim, na verdade, se você for ver os índices de desenvolvimento econômico, é tudo parecido, porque é tudo pobre. Mas essa coisa veio de cima, veio da coisa do Estado mesmo. Aquela divisão que o próprio Estado faz, região serrana, região metropolitana, região... que é uma coisa artificial (EM 5).

Ao seguir o critério socioeconômico como predominante, o município que destoa dessa formação territorial é Itaperuna que possui um setor de serviços mais desenvolvido, com uma parte urbana mais dinamizada, sendo também polo educacional na região ao sediar IES públicas e privadas:

Itaperuna, por exemplo, se destoa um pouco, porque já tem a coisa da população maior, comércio mais forte, tem muitas coisas de prestação de serviço, tem hospital, faculdade, mas se você for ver a realidade rural, é muito parecida (EM 5).

Ainda sobre o processo de formação do Território da Cidadania Noroeste do RJ, a implementação da política foi conduzida de forma “atropelada” justificada pela apresentação do PTC e das ações para o território sem a realização de um processo de discussão com os atores locais. Outro destaque diz respeito ao montante de recursos financeiros que o Programa dispunha para a região, parecendo ser o principal atrativo no momento da apresentação da política territorial no Noroeste Fluminense:

*Foi feita uma proposta de apresentar um território da cidadania a todos os seguimentos da sociedade da região Noroeste. Na época, veio o MDA, veio político, veio técnico, vieram as empresas todas, (...) a secretaria de agricultura, do estado, do meio ambiente, de educação... (EM 3).
Aí eles apresentaram o território para nós. Mas o território não poderia ser apresentado naquela correria que foi, de um dia. De manhã uma coisa e de tarde a outra. As pessoas do interior não aguentam ficar paradas, sentadas, ouvindo as coisas. Eles queriam apresentar todas as propostas dizendo que tinham milhões de reais na conta. Uma coisa assim, impressionante (EM 3).*

O mesmo entrevistado também ressalta “a meta política” que a delegação do MDA possuía em apresentar o PTC naquele momento, sem a construção de um processo dialógico e de discussão no âmbito municipal.

Então, o problema é o seguinte, o programa foi mal apresentado. Venderam o programa de uma hora para outra, porque tinham que cumprir uma meta. Primeiro de tudo, eu acho que ele tinha que ser apresentado pelo município. Depois que ele passava para o território, mas começou o contrário. Começou de uma hora para outra, do telhado para baixo (EM 3).

A divisão do Território da Cidadania Noroeste ao seguir critérios político-administrativos, ou seja, “dados”, pré-existentes, de acordo com a conceituação de Pecqueur (2006), não corresponde à mesma divisão proposta pelos representantes da agricultura familiar que propuseram uma nova delimitação, a partir de traços identitários. Tal delimitação pode-se dizer que expressa espaços “construídos”, fruto de um processo de apropriação pelos atores locais de características que lhes são próprias, peculiares ao local. É o que acontece, por exemplo, com o município de São Fidélis, pertencente ao Território da Cidadania Norte do estado do Rio de Janeiro, que possui uma identidade pesqueira e estabelece vínculos com o município de Itaperuna no Noroeste Fluminense.

São Fidelis ficou do lado Norte, agora está brigando para vir para o Noroeste. (...) tem uma colônia de pesca em São Fidelis, que a maioria dos pescadores deles são do Noroeste. Então eles na hora não pensaram nessa, quando formou (AF 5).

Como já apontado por Araujo (2010), tal característica de formação do Território da Cidadania Noroeste, traz problemas de governança da política territorial, sentida tanto pelo poder público (MDA) quanto por parte da sociedade civil. Em relação ao primeiro, a dificuldade está em implementar as ações e mobilizar os atores locais em um território extenso geograficamente, com mais diferenças do que semelhanças. Do lado da sociedade civil, como não ocorreu a sua participação no processo de construção do território, há entraves na apropriação pela política territorial.

Os entrevistados propõem a formação do Território da Cidadania Noroeste do RJ de forma distinta da delimitação político-administrativa, a partir da identidade que reconhecem entre uma localidade e outra. Nas entrevistas chegam a falar entre “parte de cima” e “parte de baixo” do território, tendo a divisão proposta privilegiado critérios de proximidade entre as localidades e de atividade produtiva comum. Alguns municípios, apontados pelos entrevistados em uma possível formação construída, pertencem ao Território da Cidadania Norte do RJ como, por exemplo, Cardoso Moreira e São Fidélis.

(...) Uns têm muita característica comum, entre nós [Aperibé] e Itaocara. Entre Itaocara e Itaperuna. Porque tudo é o pequeno produtor (EM 1).

Italva é colado em Cardoso. Então se fosse mudar, se Cardoso viesse para o Noroeste, ficava Italva, Cardoso e Bom Jesus ou senão, Cardoso, Italva e São Fidelis (AF 5).

Dos três municípios aqui, são um território [Bom Jesus do Itabapoana, Porciúncula e Varre-Sai] (EM 4).

Itaocara e São José de Ubá são mais parecidas porque produzem mais hortifrúti, mais mesmo a parte de legumes. Aperibé também produz mais legumes, Miracema é mais gado de leite, Lage também é gado de leite. Agora os municípios de Natividade, Varre-Sai e Porciúncula, é mais café, é uma região montanhosa (EM 5).

Italva tem muito tomate, uma parte boa de tomate, tomate, leiteira... E Ubá também, que o povo é muito próximo. Itaocara é fortíssima em agricultura. Vamos supor também que Itaocara daria certo também. Daria certo pela produção (...). muito agrícola também Ubá. Vamos supor Itaocara, Cambuci, Ubá e Italva (AF 4).

(..) é alta, essa parte aqui é baixa. Metade do município de Bom Jesus... 40% é baixa e 60% é serra na divisa com Varre-Sai, lá em cima, com café (..). Essa região tem muito café (AF 4).

Portanto, percebe-se que há múltiplos territórios dentro de um único Território da Cidadania Noroeste RJ. Além das falas registradas, também foi apresentado no momento da entrevista um mapa do Noroeste Fluminense, no qual os entrevistados traçaram as áreas consideradas por eles como um território. De forma geral, o resultado pode ser visualizado na figura 13 que identifica quatro territórios “construídos” em um único território dado, delimitados por cores diferentes.

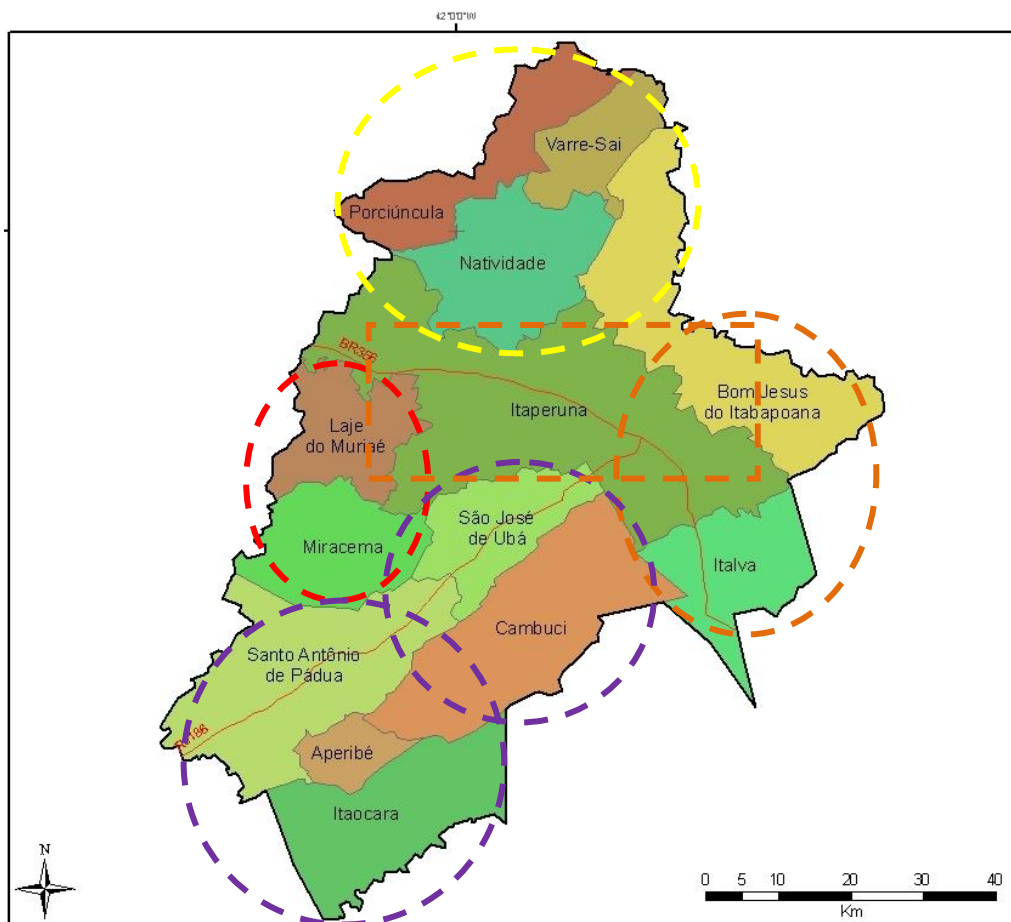


Figura 13 - Territórios “Construídos” Noroeste Fluminense

Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT) / MDA, 2013.²⁸

O território tracejado de amarelo compreende os municípios de **Varre-Sai**, **Natividade**, **Porciúncula** e uma parte de **Bom Jesus de Itabapoana**, caracterizados por uma região montanhosa, propícia ao cultivo do café.

Em laranja tem-se o território formado pelos municípios de **Itaperuna**, **Italva** e uma parte de **Bom Jesus do Itabapoana** dedicados a produção agrícola e ao cultivo da pesca.

O território delimitado em vermelho é o menor deles, sendo constituído pelos municípios de **Miracema** e **Laje do Muriaé** onde há predomínio da pecuária leiteira.

Por fim, o território marcado em roxo abrange cinco municípios – **Itaocara**, **Aperibé**, **Santo Antônio de Pádua**, **Cambuci** e **São José de Ubá** – onde há o predomínio da atividade agrícola baseada em olerícolas, apesar de Pádua se destacar também na produção pesqueira e extrativa.

No entanto, pode-se dizer que a delimitação dos territórios acima foi realizada pelos entrevistados para uma melhor condução da política de desenvolvimento territorial rural. Ou seja, isso não quer dizer que sejam territórios construídos socialmente e que expressem um valor simbólico pelos atores sociais até porque territórios construídos não seguem delimitações político-administrativas. Apesar dessa ressalva, é interessante perceber que não há um consenso entre os entrevistados sobre essas delimitações, principalmente, em relação ao território tracejado de roxo, pois para alguns entrevistados os municípios de Aperibé e Itaocara são muito semelhantes, podendo constituir um único território, bem como Italva que

²⁸ Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em: fevereiro 2013.

também apresenta identificação com São José de Ubá, Itaocara e Cambuci, ao contrário de Itaperuna e Bom Jesus de Itabapoana.

Quanto ao PNDT, o território é definido como um espaço geográfico que possui as seguintes características: existência de uma base de recursos naturais específica; identidade, sendo compreendida pela história e cultura locais; relações sociais, institucionais e formas de organização própria formadoras das diversas interações entre os atores sociais; formas de produção, relação e distribuição econômica (INTA, 2007).

A identidade constitui o elemento de reconhecimento do território, como uma “impressão digital” que

lo hace único, poniendo de relieve que (...) no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las inter-relaciones y decisiones de los actores locales em torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos (INTA, 2007, p. 3).

Desse modo, o território assume uma característica identitária que lhe é única e, por isso, o torna diferente de outros espaços, por ser resultado de um processo de construção social. Tal definição guarda relação com a conceituação formulada por Cazella; Bonnal e Maluf (2009), no qual o território possui recursos específicos e não transferíveis de um lugar para o outro, sendo identificado tanto por recursos materiais como imateriais, relacionados à sua história local. Por isso, não é formado por uma identificação geográfica ou física, mas por uma realidade humana, social, histórica, econômica, etc.

Em relação a delimitação territorial pelo PNDT, segundo um dos coordenadores de projetos territoriais: “*INTA no establece institucionalmente territorios lo que una cuestión de organización en algunos lugares estamos tratando de identificar los territorios, porque nos facilita el trabajo en ese marco*” (I 3).

Mesmo sem a definição dos territórios até o momento da realização da pesquisa de campo, dois aspectos orientam esse processo de delimitação: o primeiro, específico do Centro Regional *La Pampa-San Luis* do INTA, diz respeito ao trabalho de territorialização realizado pelo governo da província de *La Pampa* em microrregiões; o segundo corresponde a identificação de “territórios construídos”, a partir do trabalho de extensão rural realizado pelas agências de extensão rural durante o desenvolvimento dos projetos territoriais.

O trabalho de divisão da província de *La Pampa* em microrregiões foi realizado em 2004 e parte do reconhecimento que a divisão atual da região é “arbitrária, desvantajosa e pouco consensuada”, com limites arbitrários de ordenamento territorial, o que pode ser verificado nas linhas retas que dividem os departamentos e os municípios (ARGENTINA, 2004).

Desse modo o objetivo do trabalho de territorialização pelo governo da província de *La Pampa* foi organizar espacialmente a região, a partir de uma perspectiva integradora e multidimensional que pudesse facilitar a implementação de projetos de desenvolvimento.

Para tanto, foi estabelecida uma proposta de micro regionalização que respeitou os limites político-administrativos da província e teve por finalidade agregar as localidades de acordo com as seguintes condições locais: (1) agroecológicas; (2) padrão de povoamento; (3) centros de serviço e infraestrutura; (4) áreas de influência funcionais; (5) qualidade de vida. Ao total, foram traçadas dez microrregiões pampeanas.

Contudo, para alguns entrevistados, essa delimitação em microrregiões adquire um caráter mais geográfico cuja caracterização segue limites político-administrativos. O INTA ao desenvolver suas ações em parceria com o Ministério da Produção do governo da província de *La Pampa* não desconsidera essa delimitação, mas destaca a importância de um trabalho de

identificação de territórios pelos seus próprios profissionais, a partir de áreas que são foco de atuação das agências de extensão rural:

el estado provincial definió territorios. Nosotros por una cuestión de respecto por los estados provinciales no podemos ir en contra. Pero eso son delimitaciones un poco geográficas, más que dinámicas, pero son... territorios básicos sobre la cual el público que hemos hecho, en muchos casos es... juntar varios de los micro territorios que los segmentó el estado provincial. Ahora, yo creo que (...) los nuevos proyectos, de la nueva cartera de proyectos... va a ser... pensar los territorios... (I 6)

Lo usamos como algo ordenador tenemos que trabajar con instrumentos y cuestiones diferentes, pero mas una cuestión de trabajo y lograr evidencia de un territorio propio de la gente que trabaja del INTA y que trabaja en el territorio, de que el INTA diga que esto es un territorio (I 3).

Neste sentido, o INTA reconhece que os territórios devem ser espaços construídos, não delimitados geograficamente e devem ser identificados com base no desenvolvimento das ações extensionistas pelos técnicos nos projetos territoriais, sob a coordenação das agências de extensão rural:

eso es un trabajo que supuestamente los coordinadores de los proyectos deberían estar haciendo (...). Porque ellos si dicen que van hacer intervención por territorio lo primero que (...) tienen que decir es cuales son los territorios (...). Porque son territorios y no son otra cosa (I 6).

O Território Oeste é caracterizado como uma zona extensa e pouco povoada, de difícil delimitação, tendo maior similaridade os aspectos ambientais entre as localidades: “*No son iguales pero las diferencias no son tan marcadas, como las del punto de vista ecológicos*” (I 1), o que também permite a identificação de múltiplos territórios:

Durante muchos años he trabajado y no es fácil tiene ver con la definición del territorio (terreno) y la dinámica que tiene ese territorio (I 5).

En todo el Oeste es tan extenso y tan poco poblado que podemos descubrir muchos territorio adentro, es decir que el limite no es departamental sino el limite se lo pone la dinámica con las cuales los actores se vinculan o se relaciona quizás en punto de vista en lo ecológico es un territorio. Desde el punto de vista territorial podemos encontrar otros territorios adentro (I 5).

Contudo, a partir as ações de extensão rural desenvolvidas pela Agência de Extensão Rural de *Victorica - La Pampa* o Território Oeste é formado por duas localidades: *La Humada* e *Algarrobo del Aguila*. Tal delimitação é distinta da microrregião delineada pelo governo da província de *La Pampa* que abrange também *Puelén* e *Santa Isabel*, além das duas localidades definidas pelo INTA.

A figura 14 demonstra a delimitação pelo governo da província de *La Pampa* pelas localidades preenchidas com a cor amarela, enquanto as localidades com contorno em azul referem-se ao território considerado pela coordenação do projeto territorial Oeste Árido do INTA:



Figura 14 – Território Oeste: Governo Provincial de La Pampa e INTA
Fonte: Adaptado Subsecretaria de Planejamento Governo Província de *La Pampa*, 2004.

A justificativa para tal delimitação do Território Oeste pela Agência de Extensão Rural de *Victorica-La Pampa*, diz respeito a uma maior homogeneidade entre *La Humada* e *Algarrobo del Aguila* devido (1) ao modo de vida essencialmente rural, com produção predominantemente caprina; (2) população descendente de povos originários indígenas; (3) escasso acesso a água, o que traz significativa vulnerabilidade produtiva; (3) características ambientais homogêneas; (4) relações sociais estabelecidas mais com a parte Sul da província de Mendoza do que com Santa Rosa, capital de *La Pampa*.

(...) tiene una identidad relacionada de aspecto ambiental que lo hace muy homogéneo (...) que es esa meseta tipo precordillera que tiene otra identidad propia que tiene que ver con la producción que tiene y es agropecuaria con importante presencia de caprinos. (...) Tiene una rutina social bastante dentro del área en el sentido de la forma de vida y los vínculos que se estableces de esa gente de toda esa área que es bastante homogénea (...) y otro vinculo con intensidad con el sur de Mendoza pero no un vinculo con intensidad con el resto de la provincias de La Pampa. Los vínculos mas fuerte de servicios se dan con el sur de Mendoza y no con Santa Rosa La Pampa, que los pobladores son descendiente de pobladores que tuvieron hace 100 años y tienen unos problemas con la tenencias de la tierras, algún tipo de problemas homogéneas como es el acceso al agua. Todas estas nos da una serie de evidencias permiten que identificar una cierta intensidad vinculadas al territorio (I 3).

Segundo o mesmo entrevistado, a área rural do município de *Santa Isabel* estabelece vínculos com *Algarrobo del Aguila* e *La Humada*, o que também a torna uma parte pertencente a esse território. Mas, o mesmo não se pode dizer em relação a área urbana de *Santa Isabel* e, principalmente, quanto a localidade de *Puelén*, esta última sendo caracterizada como mais desenvolvida no setor de serviços e em redes de comunicação, além de estabelecer relações sociais e comerciais com as localidades de *Neuquén* e *Veinticinco de Mayo*, localizadas mais ao sul da província de *La Pampa*.

(...) Santa Isabel en términos urbanos no, pero la parte rural de Santa Isabel también es parte de este territorio. Pero Santa Isabel como lugar urbano no. (...) Puelén es distinto por muchos motivos primero porque no tiene un vínculo con esta región, un vínculo le estoy hablando de caminos, comunicaciones. Ambientalmente es diferente y su intercambio comercial como servicios o intercambio simbólico se da más con Veinticinco de Mayo, con la provincia de Neuquén. Y en este lugar que estamos hablando de territorio ese vínculo se da más con Santa Isabel que con el sur de Mendoza. Entonces hay como un quiebre bastante claro y es diferente (I 3).

Contudo, uma ressalva diz respeito ao compartilhamento dessa proposta de delimitação do território com a população local, com o intuito de perceber se há ou não sentido de pertencimento no espaço. Como a finalidade é a implementação de ações abarcadas por um programa governamental, a delimitação dos territórios segue muitas vezes uma melhor capacidade operativa das ações, sendo muito difícil coincidir uma área de intervenção com um espaço apropriado pelos atores locais.

Los territorios son los que la sociedad construye, no necesariamente son las jurisdicciones ni de las provincias, ni de los municipios ni de las instituciones. (...) y nosotros fabricamos arbitrariamente esos territorios, de acuerdo a nuestra capacidad operativa que ni si quiera es consensuada con los otros organismos, instituciones y demás, porque cada uno recorta o fragmenta el territorio de acuerdo a su criterio. (...) Quizás en algunos proyectos regionales que te hablo de INTA pueden comprender espacios que son significativos para esa sociedad, pero creo que es de manera casi fortuita (I 8).

Segundo entrevistas realizadas com pequenos produtores do Oeste da província de *La Pampa*, especificamente nas localidades de *La Humada*, *Algarrobo del Aguila* e *Santa Isabel*, percebe-se que não há um sentido territorial, sendo o pertencimento mais em âmbito local. Quando perguntados sobre quais localidades possuem identificação entre si, as respostas foram variadas:

La Humada y Santa Isabel (SC 2).

La Humada es otra clase de zona, tiene tierras blandas, con lo poco que llueve se levanta. (...) Nada es parecido, ni las pasturas son parecidas (SC 5).

Yo acá [Santa Isabel] si lo tuviera que ver... porque estamos cerquita de Algarrobo del Aguila (SC 3).

La Humada, con las otras, la encuentro distinta de las de acá [Santa Isabel]. (...) La gente la veo más callada, a la gente la veo que expresa menos necesidades. No sé si me parece a mí, que no he conversado con la gente, la veo así a la gente. Puelén y La Humada los veos más callados, más aislados (SC 3).

A existência de sentido territorial, como já colocado, não é simples de ser apreendida e exige um processo de construção baseado no estabelecimento de relações sociais e vínculos estabelecidos entre os atores locais em um determinado espaço. No caso do Oeste de *La Pampa* tal processo se torna mais custoso, o que pode ser explicado pelas próprias condições isoladas em que vivem a população. Há baixa densidade populacional, com a existência de

distâncias largas entre os estabelecimentos rurais, de difícil acesso. Não há estradas sinalizadas, pavimentadas ou qualquer integração com transporte público nas localidades.

Mesmo com esse cenário, há um aspecto favorável do ponto de vista da abordagem territorial do desenvolvimento sobre a não definição prévia dos territórios pelo INTA. O PNDDT contemplou uma fase de identificação dos territórios pelas equipes de extensionistas que atuam nos projetos territoriais, não partindo de uma delimitação político-administrativa previamente estabelecida.

Ao comparar a delimitação dos Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeano a principal similaridade diz respeito à existência nos marcos normativos do PTC e do PNDDT do conceito de território, entendido como um espaço de construção social e de identidade, sendo fruto de um processo de pertencimento pelos atores locais. Por outro lado, a principal diferença reside na delimitação político-administrativa pelo Território Noroeste Fluminense ao seguir o recorte de uma das mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, enquanto o Território Oeste Pampeano se aproxima de uma demarcação “construída”, a partir do trabalho de extensão rural do INTA, o que lhe permite compreender melhor as dinâmicas territoriais. Porém, no caso argentino, há uma restrição quanto à validação pela população local dessa delimitação territorial proposta pela coordenação do projeto territorial Oeste pelo INTA.

7.3.2.2. Identidade

No **Território da Cidadania Noroeste Fluminense** pode-se dizer que não há uma única identidade territorial. Os traços identitários apontados pelos entrevistados guardam relação com a atividade produtiva relacionada ao próprio segmento que caracteriza a agricultura familiar.

Essa caracterização guarda relação com o que aponta Ploeg (2009) sobre a agricultura familiar constituir um modo de vida baseado, sobretudo na natureza viva e em aspectos ecológicos. Sabourin (2005) ainda acrescenta a identificação da agricultura familiar como uma maneira de viver e de produzir no meio rural, cujo aspecto reside no papel da cultura e da identidade associadas aos territórios e aos produtores rurais.

Quando perguntados sobre a principal identidade do Território da Cidadania Noroeste Fluminense, as percepções estão concentradas no rural e nas atividades produtivas, como: artesanato, pesca, agricultura de leguminosas e café, pecuária leiteira. Interessante perceber também, que a identidade considerada pelos entrevistados parte da sua relação com o âmbito local, não possuindo um sentido territorial, assim como confirma um dos entrevistados do segmento do poder público: “*você tem que pensar a nível territorial, isso teoricamente. Agora, na prática, isso não está ocorrendo*” (EM 5).

A questão do artesanato (...). Varre-Sai tem café e tem o artesanato. Aqui em Natividade o mais forte é o artesanato. E Porciúncula também eu acho que é o artesanato (AF 6).

Itaperuna, Natividade, Laje e Muriaé, no nosso conceito tem agricultor familiar, pescador, quilombola. Nós temos pescadores em Porciúncula e Varre-Sai (...). Agora Ubá não tem pescador, Miracema não tem pescador, Bom Jesus já tem. (AF 5).

Cabra não é comum. Carneiro não é comum. Peixe não é comum (EM 1).

Aqui, o forte no Noroeste é a pecuária leiteira (AF 1).

Comum é pecuária de leite, café. Leite em primeiro lugar. Eu acho que depois café, que tá dando preço. (...) Milho muito pouco, arroz muito pouco, peixe muito pouco. É só isso basicamente (EM 1).

A identidade que corresponderia um caráter territorial encontra relação com a fragilidade econômico-produtiva e social dos 13 municípios que formam o Território da Cidadania Noroeste Fluminense:

(...) identidade tem. A identidade seria cultural, a identidade seria de renda, a identidade caracterizada por nós sermos uma área agrícola. Outra identidade (...) é o baixo nível de escolaridade, baixo nível tecnológico das propriedades. (...) acho que essas são as identidades básicas... e baixa renda (EM 3).

Apesar do território ser identificado pela produção predominantemente agrícola e apresentar problemas socioeconômicos comuns, é importante considerar a diversidade de identidades no âmbito do próprio núcleo da agricultura familiar, que não pode ser definida como um segmento homogêneo. No caso do Noroeste Fluminense as identidades entre os agricultores familiares são distintas: pescador, quilombola (artesanato); pecuária leiteira, pequena produção agrícola (café, leguminosas, fruticultura).

No Território Oeste Pampeano, diferentemente do Território da Cidadania Noroeste Fluminense, não há múltiplas identidades. Ao contrário, o que se percebe é uma identidade peculiar expressa tanto na produção caprina, como dimensão econômico-produtiva, quanto na constituição de um território isolado, de difícil acesso.

“lo más fuerte lo que tienen en común que es la cría caprina, la tenencia precaria de las tierras, el haber estado postergados tantos tiempos. Estos son elementos unificadores” (I 2).

A criação de cabra também se faz presente no discurso de identificação dos pequenos produtores:

Es que todos creamos la misma animala. Todos tenemos chivo, todos tenemos animales del campo. (...) porque todos somos productores... pequeños productores de animales, eso es (SC 1).

(...) hemos estado toda la vida acá, acá en el Oeste, en la zona de Santa Isabel. Y... bueno, me dedico únicamente a la crianza de cabras (SC 3).

(...) el pequeño productor es más que nada de la cabra, de un animal más chico. Porque es lo que te permite manejarte mejor, por el sentido de que una vaca no la podéis... Porque acá, la zona de por sí, es de poco pasto (SC 3).

Há também uma raça caprina denominada “colorada”, pela qual os pequenos produtores a identificam como própria do Território Oeste, tendo alguns deles participado de feiras de exposição e ganhado prêmios com o animal, o que traz uma valorização ao produtor de caprinos.

Lo qué es caprino? Es la cabra colorada que se... es directamente pampeana, y todo lo oeste pampeano, es toda una zona (SC 1)

(...) Lo mejor de la cabra, siempre buscando (...) un buen producto. Y esta de la raza colorada es la que más me ha conformado, ya sea por la carne

que presenta, por el... como es el animal carneado (...). Entonces por eso me gustó la idea cuando él tuvo y le dije que sí (SC 3).

Siempre crié chivos. Incluso me traje un premio de Mendoza (...) con el gran campeón y ya he tenido premios lindos acá en La Pampa también. (...) No deja de ser un orgullo para uno como productor y a la vez es un ejemplo (SC 2).

Por lo general todos tenemos la misma producción. Dentro de lo que es la cabra colorada, todos nos dedicamos a la cabra colorada, por el comercio, por el cambio de vida. Todo eso lleva dentro de la cabra colorada (SC 2).

Contudo, cada localidade tem sua particularidade na produção caprina, apresentando diferenças entre as localidades do território:

Todos crían chivos! Todos tienen dentro de esta identidad particularidades diferentes. (...) dentro de esta gran identidad hay, por ejemplo, los productores de Chos-malal el uso de la tierra es comunitaria; todas las chivas de todas andan por cualquier lado. En cambio, en La Humada cada productor a pesar de no tener el título de propiedad cada uno tiene alambrado sus hectáreas. A todos los unifica la producción caprina como principal fuente de subsistencia, sin embargo tienen particularidades propias de cada localidad (I 2).

As características agroecológicas também são elementos identificadores deste território, sendo identificado como uma zona de escassez, de graves limitações em condições de solo, vegetação, clima e condições agrícolas.

yo lo noto como que un paisaje así seco, que es muy solo, que es una región con muchas necesidades (SC 3.)

es una región que presenta varios aspectos que nos limita; como ser: límite productiva por el suelo, la falta de vegetación por el frío intenso, el verano (mucho frío en el invierno y mucho calor en verano) ecológicamente tiene todas en contra: los vientos fuertes, poco suelo. (...) las posibilidades agrícolas son prácticamente nulas no hay posibilidades casi de producir forraje propio (I 1).

lo grande problema es la naturaleza que nos ha dado tanto golpes con la sequía que hemos tenido (...). pero si para la lluvia, no tenemos comida para los animales... (SC 1).

Quando perguntado a um dos pequenos produtores de caprinos sobre como poderia caracterizar o modo de vida do Território Oeste a resposta foi a escassez:

Es dura. Por ejemplo nosotros agradecemos de la lluvia. Sin la lluvia nosotros no somos nada, porque no tenemos pastura, no tenemos nada. Acá es un lugar que llueve muy poco, y muy mucho viento. Entonces, viste, las sequías son permanentes. Ya hace cuatro años que venimos peleando con la sequía que no quiere saber nada de llover. O sea, te llueve, pero no lo suficiente como para tener una buena pastura. Nuestra zona es dura (SC 5).

Somada as condições ambientais limitadoras, há uma precariedade em termos de infraestrutura e de canais comunicação com outras localidades e entre a própria população local.

Es un departamento muy postergado en infraestructura, la mayoría de los habitantes de medio rural no tiene agua potable, luz eléctrica ni gas, no tienen asistencia médica o la que tienen es limitada. La comunicación no es fluida porque no hay señal para los celulares en algunos lugares, el medio de comunicación que tienen es la radiofonía; es decir la frecuencia de AM y FM de las radios de la región (I 2).

Além disso, o Território Oeste é identificado pela vulnerabilidade econômica e social. A produção caprina, forte produtivo da região, é característica do pequeno produtor mais empobrecido que vive em condições de subsistência, mas também consegue alcançar um excedente com potencial de comercialização.

También tenemos limitantes económicos porque la gente es muy pobre, son productores que muchas veces (...) subsisten o viven de su producción, pero tiene un excedente para adentro. Esto casos consumen partes como autoconsumo pero además venden o son productores sedentarios. Hay productores que son únicamente productores de cabras en las zonas más desfavorecidas [La Humada e Algarrobo del Aguila] (I 1).

Não há oportunidades, áreas de lazer e espaços para convívio social no território. Os campos dos pequenos produtores de caprinos são muito afastados uns dos outros, sendo difícil o estabelecimento de relações sociais mais consolidadas.

Porque las gente de allí tiene mucha necesidad de hablar, porque viven sólo o hablan siempre con las mismas personas (I 1).

Como resume o entrevistado abaixo, o objetivo dos pequenos produtores de caprinos é a sobrevivência, sendo seu tempo ocupado com os cuidados requeridos pela criação caprina, e também com a família, seus filhos e netos:

El objetivo de ellos es sobrevivir, poder mandar a los chicos a la escuela, no tienen una lógica económica pura, no persiguen un fin económico puro sino que, lo que persiguen es poder reproducir inclusive su sistema y que pueda mantenerse en el tiempo a través de sus hijos y nietos (I 1).

Outro elemento que marca a identidade desse território é a vinculação entre o produtor de cabra e o perfil econômico, sendo caracterizado por uma escala produtiva pequena e condições de muita vulnerabilidade social.

Son los productores más pequeños y más pobres, porque además la producción de cabra es muy estacional. La producción aquí se da en Septiembre, Octubre y después el resto del año no hay cabritos (I 1).

Soma-se a esses aspectos já citados a dimensão histórica de construção social do Território Oeste, sendo uma área de descendentes de povos originários da Argentina, de origem *Ranquel*.

“hay cuestiones culturales que son muy fuertes y que tienen que ver con las raíces ranqueles. Este es el nombre de pueblos originarios que habitaron esa zona” (I 2).

Os produtores que atualmente permanecem no território Oeste não possuem formalmente a posse da terra, com sua regulamentação frente ao poder público e tampouco possuem qualquer registro de propriedade de seus campos:

(...) algunos de la tercera generación que viven allí. Todas esas tierras del Oeste estaban en posición de pueblos originarios específicamente de origen Ranquel. (...) Entonces hay algunos que teóricamente son los dueños que capaz nunca pagaron un impuesto, pero son los que figuran en los registro como dueños y está la otra situación, de aquellas gente que vive ahí desde hace unos ochentas o cien años. Muchos de ellos descendientes o de criollos que han venido y se han instalado pero que han vivido y producido han sido siempre los dueños no legales pero efectivo de esos lugares (I 1).

De forma geral, a identidade do Território Oeste apresenta maior homogeneidade com a presença de traços pecuariares tanto por parte das opiniões registradas pelos técnicos do INTA quanto pelos habitantes do território. Destaca-se a identidade pela dimensão econômica refletida na produção caprina e nas condições agroecológicas dessa zona, o que provoca limitações quanto ao deslocamento, acessibilidade, condições climáticas, tipos de vegetação e solo desfavoráveis, bem como frágeis relações sociais. O território é praticamente habitado por pequenos produtores, descendentes de povos originários da Argentina e, por isso, até hoje, possuem problemas de legalidade em relação a posse da terra.

Ao comparar o Território da Cidadania Noroeste Fluminense e o Território Oeste Pampeano pode-se afirmar que enquanto o primeiro apresenta uma heterogeneidade de traços identitários, característicos da diversidade do próprio núcleo da agricultura familiar no Brasil (pesca; artesanato pelo quilombola; agricultura e a pecuária leiteira pelos pequenos produtores), o segundo expressa sua identidade de forma mais homogênea presente na produção caprina desenvolvida por pequenos produtores, e também nas condições de escassez predominante da parte Oeste de *La Pampa*. Destaca-se que há um reconhecimento social também pelos pequenos produtores de caprinos com a criação da cabra de raça colorada percebida na importância conferida aos prêmios recebidos em feiras de exposição, e também ao que se verá logo a seguir, em relação ao associativismo desse tipo de produtor.

7.3.2.3. Projetos territoriais

No Território da Cidadania Noroeste Fluminense, os projetos encontram-se direcionados para o objetivo geral do PTC que consiste na redução das desigualdades sociais e regionais com o intuito de superar a pobreza, combinando crescimento econômico com inclusão social (MDA, 2013).

A matriz de ações disponibilizada para o território guarda relação com a agenda política federal em incluir segmentos historicamente excluídos e universalizar os direitos sociais. Por isso, as ações ofertadas pelo PTC para este território estão canalizadas em três áreas: **apoio as atividades produtivas; cidadania e direitos; infraestrutura.**

A tabela 10 apresenta os principais investimentos realizados no Território da Cidadania Noroeste de acordo com a matriz de ações implementada em 2013.

Tabela 10 - Ações do PTC no Território da Cidadania Noroeste RJ – 2013

Eixo	Ação	Órgão	Meta Física Prevista	Valor Previsto (R\$)
Apoio à Produção	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	MDA	Agricultores Familiares Beneficiados: 120	306.047,52
	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – Plano Brasil sem Miséria	MDS	Família Agricultora Beneficiadas: 327	1.444.228,70
	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	MDA	Famílias Assistidas: 139	24.992,58
	Disponibilização de insumos para a Agricultura Familiar	MDA	Famílias Assistidas: 1.166	58.333,33
Cidadania e Direitos	Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS	MDA	Territórios apoiados: 1	30.000,00
	Apoio à Formação Profissional e Tecnológica – Pronatec Campo	MEC	Vagas: 210	430.000,00
	Documentação da Trabalhadora Rural	MDA	Mutirões realizados: 11	342.705,17
	Incentivo aos Entes Federados em Vigilância em Saúde	MS	População coberta / unidade: 321.097	262.658,26
	Piso da Atenção Básica Fixo	MS	População coberta / unidade: 321.097	7.144.408,25
	Programa Mais Educação Campo	MEC	Escolas Atendidas: 30	1.200.000,00
	Proteção Social para Crianças e Adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil- Plano Brasil sem Miséria	MDS	Crianças e adolescentes atendidos: 2.116	477.000,00
Infraestrutura	Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios até 50.000 habitantes	MDA	Máquinas disponibilizadas: 4	1.279.996,00
	Concessão de Crédito-instalação às Famílias de Assentados	MDA	Famílias Atendidas: 236	1.309.492,08
	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras	MDA	Famílias Beneficiadas: 27	522.812,45
	Implantação e recuperação de infraestrutura básica em Projetos de Assentamento	MDA	Famílias atendidas: 64	23.379,44

Fonte: MDA, 2013a.

Pode-se perceber que os investimentos na área **produtiva** com maior alcance estão concentrados na aquisição de alimentos pela agricultura familiar no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, que visa adquirir alimentos da agricultura familiar e os destinam aqueles que enfrentam situações de insegurança alimentar atendidos pela rede assistencial do município; PAA executado pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAA) do MDA, e também na **Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária**, sob a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA do MDA, que tem por função prestar apoio técnico no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) (MDA, 2013b).

No caso do eixo de ação em **cidadania e direitos**, destaca-se o **Pronatec Campo** destinado à formação profissional e tecnológica por meio da concessão de bolsas para a formação de estudantes e trabalhadores inscritos em cursos de educação profissional e tecnológica, sob a coordenação do Ministério da Educação; incentivos financeiros para custeio das **ações de vigilância sanitária e atenção básica em saúde** (Piso de Atenção Básica) realizados através de transferência do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, com base em um valor per capita; e ações de **proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil** desenvolvidas de forma integrada com o público beneficiário do Programa Bolsa Família, este último, destinado a transferir renda para famílias que se encontram em situação de pobreza (MDA, 2013b).

E por fim, as ações em **infraestrutura** no Território Noroeste correspondem a de maior abrangência na **concessão de crédito-instalação às famílias de assentados da reforma agrária** com o objetivo de viabilizar atividades produtivas e de recuperação ambiental por meio do repasse de recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios e insumos produtivos. Destaca-se também, a **aquisição de máquinas e equipamentos** para municípios até 50.000,00 com financiamento do MDA, o que de acordo com as entrevistas constitui um dos complicadores para utilização no âmbito territorial, ficando restrita a delimitação municipal (MDA, 2013b).

Dentre as ações acima citadas, aquelas com maior apropriação pelos agricultores familiares, segundo as entrevistas realizadas, correspondem ao PAA e ao Pronaf B, este último caracterizado como uma linha de microcrédito rural destinada à população de baixa renda do meio rural.

A gente entrou no programa PAA (...). Através do Pronaf os pescadores conseguiram comprar freezer, ajudou muito (AF 5).

A gente conseguiu o negócio do PAA (...). O território também ajudou, a gente deu uma força no negocio da luz [Programa Luz para todos]. O território também deu uma força para gente (AF 2).

Muitos não tinham nem certidão, nem identidade, nem CPF. Aí todas as mulheres rurais puderam ter o direito garantido através dessa documentação. DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf] de segurado especial para aposentadoria, isso tudo dentro da documentação da mulher trabalhadora rural que enquadra a pescadora (AF 5).

O pessoal foi se organizando e foi crescendo, vendendo pro PAA, pegamos Pronaf, pagando, o índice de inadimplência da pesca é zero. (...) estão vendendo pra PNAE, Programa Nacional de Merenda Escolar, há um bom tempo, já (EF 1).

Há uma questão também, assim como ressalta o representante da DFDA/RJ- MDA, que os bancos não direcionavam empréstimos para o segmento da agricultura familiar devido ao alto índice de inadimplência. Porém, com as linhas de crédito contempladas por programas do governo federal, como o Pronaf B, a juros de 0,5% ao ano, benefícios foram concedidos com o intuito de melhorar a produção agrícola e a infraestrutura do produtor rural.

Nós sentamos com o Banco do Brasil, com a EMATER, e conseguimos pensar num modelo de programa que era microcrédito rural (...). E o BB simplesmente disse naquele primeiro momento que não trabalhava com pescador artesanal por conta do alto índice de inadimplência no Brasil inteiro e até no Rio também. A gente pensou: “então, tá!”. Vamos fazer um projeto Piloto em quatro municípios: Itaocara, Itaperuna, São Fidelis e Campos dos Goytacazes. (...). E aí os dez Pronaf se transformaram em trezentos e quem não tinha nem bicicleta hoje tem uma motozinha com aquele bagageirozinho atrás (...) (EF 1).

Destaca-se que nesse processo de oferta do Pronaf B no Território Noroeste, o segmento da pesca, em especial, do município de Itaperuna, conseguiu se apropriar de forma significativa desse benefício. Tinha-se o discurso predominante entre os técnicos que o crédito oferecido pelo Pronaf B não atendia as necessidades dos produtores rurais do estado do Rio de Janeiro, pois era visto como

sem o menor valor, alguns chegaram a falar que era o Pronaf dos miseráveis, porque era o Pronaf B, o Pronaf mais pobrinho. Quem vai pedir só dois mil e quinhentos reais? Quem precisa de dois mil e quinhentos reais? (EF 1).

Mas, para a Colônia de Pescadores de Itaperuna o benefício conseguiu atender necessidades básicas tanto em termos de infraestrutura para a produção do pescado quanto em estrutura de deslocamento (aquisição de bicicletas e motos):

Muita gente colocou, inclusive técnicos, que, o Rio de Janeiro não precisava deste tipo de Pronaf (...). uma colônia, de pescadores, acessou exatamente este Pronaf, (...)provaram que pegando um recurso de, dois mil reais, adquirindo um freezer, congelando o seu peixe, fazendo a filetagem desse peixe e vendendo ainda que próximo de casa, sem poder fazer este comércio tá muito distante. Elas conseguiram no seu primeiro ano em que iam as reuniões a pé, ou de bicicleta, no segundo e terceiro ano, chegar das reuniões com uma bicicleta melhorada ou motocicletas (EF 1).

Além da oferta de programas federais pela matriz de ações, o PTC prevê a disponibilização de recursos para financiamento de projetos específicos para o território de caráter associativo, econômico, social ou institucional ou, até mesmo, a combinação entre esses aspectos (MDA, 2005c).

O financiamento disponibilizado para os projetos territoriais compreende: (1) **infraestrutura e serviços** por meio do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais que constitui um programa destinado a investimentos nesse setor para o meio rural, sendo o recurso canalizado para as prefeituras; (2) **capacitação** e formação de atores territoriais; (3) **apoio às entidades associativas e cooperativas** no que concerne a agregação de valor à produção e obtenção de recursos para alcançarem acesso a mercados; (4) **apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios** como forma de possibilitar a inserção econômica dos agricultores familiares para além da produção agropecuária, a fim de

estabelecer diversificação das atividades econômicas no meio rural; (5) **cooperação horizontal e institucional** entre os diversos atores do território com o intuito de gerar conhecimento na forma de serviços (MDA, 2005c).

O projeto territorial deve ser aprovado pelo colegiado e seguir um processo de avaliação com base em critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito pelas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por parceiros estratégicos. Ressalta-se que os projetos deverão contemplar os eixos de atuação previstos do PTDRS, constituinte de cada território (MDA, 2005c).

Assim como sintetiza um dos entrevistados:

A questão dos projetos é praticamente assim: o Ministério publica o valor que ele vai disponibilizar para aquele território e nos envia também um roteiro de elaboração do projeto. Esse roteiro tem que atender um PTDRS, que é Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse PTDRS tem, dentro dele, uns eixos prioritários no qual você tem que estar inserindo ali o público que foi alvo na elaboração desse plano para você fechar o projeto. Se você não tiver atendendo a esse público, você não consegue aprovação do projeto e o projeto é aprovado aqui dentro do território, em reunião do colegiado. Ou seja, os membros do colegiado se reúnem, apresenta-se os projetos e o território faz a priorização dos projetos e encaminha por ordem de priorização dentro do colegiado o projeto que tem a melhor aplicação (EM 2).

Na fala desse gestor municipal de agricultura há um destaque em relação ao público prioritário considerado pelo PTC que corresponde ao segmento da agricultura familiar, sendo compreendido em sua diversidade, como: pequenos produtores rurais, assentados da reforma agrária, pescador, quilombola, indígena, populações tradicionais e ribeirinhas (BRASIL, 2008).

Há também, metas específicas que devem ser atendidas pelos projetos territoriais:

atendimento para jovens, atendimento a mulheres, quilombola, pescador. Então, para você pensar num projeto com essa quantidade de recurso e para atender esse público dentro do território, é muito complicado (EM 2).

Esse último constitui um dos pontos questionados pelos entrevistados. Ao determinar eixos prioritários, principalmente em torno dos assentados rurais, quilombolas e pescadores, os pequenos produtores rurais, segundo as entrevistas, costumam para serem abarcados pelos projetos territoriais:

O MDA olha muito para assentado, pescador, quilombola e indígena. (...) E o agricultor familiar? Acho que preconceito é isso aí. Não é porque eles são quilombola que eles têm que ser tratados diferente. Tem que ser igual a todo mundo (EM 4).

O MDA dá valor aos quilombolas, aos pescadores (AF 1).

Tem as mulheres, quilombolas, sempre no projeto que você for fazer tem que entender esse público. (...) É um público específico. Mas é aí que está, aí eles tentam ficar fazendo a coisa, colocar o que vai atender esse público no projeto (AF 4).

Com isso, alguns segmentos da agricultura familiar, como os pequenos produtores rurais, argumentam que não conseguem ter projetos territoriais aprovados que os beneficiem devido à diversidade de atividades agrícolas existentes no território.

Por exemplo, o leite, tem muito leite. Aqui está vendendo para atravessadores. Lutamos várias vezes para criar um investimento no laticínio pequeno para atender a demanda, mas vários argumentos que não pode, que não tem como. Ou seja, para beneficiar o pequeno mesmo, é muito pouco. (...) ficamos sempre na mão. (AF 4).

Essa questão guarda relação com a representatividade e uma maior articulação das associações de produtores rurais no colegiado territorial. Esse ponto será discutido na próxima categoria a ser analisada dedicada a esfera pública, pois aqueles segmentos da agricultura familiar que conseguem se apoderar do colegiado territorial alcançam maiores condições e, com isso, acabam conquistando maiores benefícios.

Inclusive, os assentados rurais, considerados público prioritário, reclamam que ao serem inseridos nos projetos territoriais pelos secretários municipais de agricultura não conseguem obter acompanhamento das ações, tampouco serem atendidos com os recursos financeiros geridos pelas prefeituras:

(...) Porque para usar o assentamento, todas prefeituras têm que lançar os acampados e assentados da reforma agrária nos projetos dele. Nós não estamos sendo atendidos nesse lado (AF 2).

Outra problemática sobre os projetos territoriais pode ser percebida na concentração da gestão dos projetos pelas prefeituras municipais. De certa forma, apesar do projeto ter enfoque territorial, a lógica predominante para a sua execução é municipal. Ainda há um pensamento nas reuniões do colegiado que destoa do comum, do territorial, em favor da lógica local:

Mas a prefeitura que fica responsável por esse projeto, depois confunde o próprio secretário que está sentado, e o prefeito, confunde e acha que o projeto é da prefeitura, é do município. Acha que ele é dono do projeto. Aí não quer repassar o que tem que repassar (AF 5).

(...) na hora de fazer os projetos (...) a mentalidade, que parece uma guerra. Porque todo mundo quer ganhar o projeto para o seu município. Eles se esquecem que não é municipal, é territorial. Eles vêm toda reunião do colegiado e não conseguiram entender ainda o que é o colegiado território (AF 5).

Aí, as pessoas faziam, mas cada um sempre com o olho no seu umbigo (AF 1).

Outra problemática diz respeito aos recursos financeiros disponibilizados pelo MDA serem considerados insuficientes para a realização de um projeto territorial que abranja, como no caso do Território da Cidadania Noroeste do RJ, 13 municípios:

Torna difícil conseguir atender. (...) quando você faz o projeto não pode ser assim: cem mil para Varre-Sai para investir na cadeia de café, cem mil para Natividade (...), cem mil para Itaperuna investir na colônia de pescador... Não, tem que ter uma coisa só para todo mundo (EM 4).

O direcionamento era em relação a se iria beneficiar o maior número de pessoas, o maior número de produtores... aonde que você achariam que esse investimento de duzentos e poucos mil, ou nessa faixa de cento e oitenta, vai ajudar mais a região Noroeste? (AF 1).

O MDA não pode trabalhar no território. Como é que você vai atender treze territórios, com 200, 300 mil, fala pra mim? Não atende. Vai atender uma prefeitura pequena, se você fizer um projeto de comprar três trator, não dá. Não dá pra comprar (AF 2).

(...) É muito difícil você conseguir agradar e atender a todo território na elaboração de um projeto que na maioria das vezes é em torno de trezentos e cinquenta mil reais. Então, você não consegue pensar num projeto de boa amplitude com trezentos e cinquenta mil reais (EM 2).

Aí, você pensa num projeto territorial e praticamente ele acaba se tornando um projeto municipal porque como você faz (...), dentro do mesmo projeto, com pouco recurso, normalmente os recursos são baixos, atender um pouco as pessoas da hortaliça, da pedra, do leite etc. É muito difícil (EM 2).

De forma geral, na opinião dos entrevistados, a política de desenvolvimento rural pelo enfoque territorial não funciona, sendo muito difícil construir um projeto territorial que atenda o Território da Cidadania Noroeste do RJ, assim como preconiza o PTC. Isto porque as necessidades dos municípios que conformam o território são distintas, o que pode ser explicado pela diversidade de identidades existentes e pelas significativas distâncias entre as localidades.

O Território não tem como trabalhar ali, não. Não tem. Porque são treze municípios... (AF 2).

Dentro do território (...), os municípios têm suas cadeias produtivas diferentes uma das outras. Seus públicos são diferentes e essa dificuldade a gente encontra para elaborar projeto (EM 2).

Cada município tem sua particularidade. Você vai lá na serra, (...) eles vivem da cultura do café. Aqui nós já somos hortaliças. Aí você vai em Pádua, é pedra. (...) Então, para a gente pensar num projeto que atenda esse público, dentro do território, é muito difícil você fechar isso. É muito difícil você atender (EM 2).

É pouco dinheiro pra muitas demandas. É como eu falei, é que a parte alta que a vocação é totalmente diferente da parte baixa. Aí você vai fazer um projeto do café, vai beneficiar Italva, Cambuci? Não vai (AF 4).

Como eu disse a gente aqui está diferente de todo mundo. Por exemplo, pecuária. Todos os municípios aqui têm pecuária. (...) Café vamos ser só nós três (EM 4).

(...) O pescador vai precisar de que? De barco, de rede, de máquina de filetagem (...). A gente aqui vai ser secador de café, trator. (...) é diferente uma coisa da outra (EM 4).

Não acredito que funciona. Cada município tem a sua realidade. Acho difícil atender com um único projeto. Difícil atender até dois ou três municípios quanto mais uma região toda (EM 6).

Acho que MDA tem que olhar cada caso individual. (...) Porque a realidade é muito diferente. Não tem como fazer um projeto. (...) os projetos tem que ser individuais. Acho que tem que ver a individualidade de cada município (EM 4).

(...) Na vocação de Bom Jesus e Varre-Sai é café, um exemplo, a parte alta, a parte alta, aí vale Porciúncula também. Aí, Italva é mais perto de Itaperuna, já é leite. (...). Um é café, a outra é peixe, na região de Varre-sai, a outra é leite, a outra é pesca. O investimento não atende todo o território (AF 4).

Devido a essas dificuldades em consolidar um único projeto territorial que abranja 13 municípios, a maior parte dos secretários municipais de agricultura e do segmento da agricultura familiar propõem uma nova conformação do território baseada na cadeia produtiva predominante em cada município, a fim de facilitar a implementação das ações pelo PTC:

Fracionar o território. Talvez assim pudesse funcionar (...). E convergem os próprios interesses. Aí sim, com grupos menores (EM 3).

Não, na época eles acharam que era melhor fazer dessa forma. Com o passar do tempo (...) aí agora, com os projetos territoriais eles estão vendo que não consegue. (...) Propor uma subdivisão mais centralizada. O pessoal esquecer os treze municípios e fazer assim... Os projetos serem mais direcionados para sub-regiões, subdivisão (AF 5).

Ver se o Ministério aporta um recurso melhor para a gente fazer projetos fracionados. Não apresentar com aquele recurso apenas um projeto de atendimento e sim um projeto que tenha uma característica para a região serrana, outro aqui para a região baixa, aqui desse lado e o outro para depois da serra (EM 2).

Então, teria um projeto lá para a região alta, outro aqui para a região central e outro para região mais ao sul, que é mais para baixo do território (...). Não adianta querer fazer milagre, por que não faz (EM 2).

A preferência, neste caso, é para o retorno de programas de desenvolvimento rural que atendam diretamente cada município, ao invés do enfoque territorial, assim como funcionava com o Pronaf Infraestrutura antes da emergência do PTC. Na opinião de alguns entrevistados, sobretudo daqueles que não conseguem se apropriar dos projetos territoriais, o retorno de programas municipais para a área rural traria mais benefícios e conseguiria alcançar o pequeno produtor rural.

Com o enfoque municipal, você tem muito mais chances de atingir o público do que com o território (EM 2).

Antes, o Pronaf, ele era mais eficaz. Porque pegava uma demanda específica e o próprio município dava conta daquilo (EM 5).

Um projeto de cada município, com a necessidade de cada município. Cada município fazia seu projeto (EM 1).

A proposta nossa é que o Território da Cidadania não funciona, no meu ponto de vista. Ele não funciona. Só se ele voltar a ser municipal (EM 1).

Acho que tem que olhar o município individual. Esse prédio aqui é do Pronaf. Foi feito com o dinheiro do Pronaf. Tem os caminhões, tem estufa, tudo feito com a verba do Pronaf (EM 4).

O Pronaf municipal (...) era melhor, porque era direcionado para o município, o município sentava com seus produtores, suas associações (AF 1).

Pronaf que era municipal. Que ajudou muitos municípios. Ele discutia nas comunidades, onde investir e o recurso vinha municipal. Cento e poucos mil e aí fazia tipo uma reunião aí, nas comunidades rurais, via as demandas e os recursos que tinha e via as prioridades. Eu acho que era até melhor. Eram poucos recursos, mas chegavam mais na ponta. Nós fomos beneficiados com um caminhão para a produção nossa, ele está aí até hoje e dois tanques de leite (AF 4).

Inclusive há questionamentos sobre a implantação do colegiado territorial, tendo em vista que cada município já possui o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável, instância decisória de participação, na qual se discutiam os projetos a serem financiados pelo Pronaf Infraestrutura. Segundo a opinião dos entrevistados, a abrangência municipal e a discussão das ações pelos conselhos municipais constituem a melhor forma para os pequenos produtores rurais alcançarem os benefícios dos programas governamentais.

Primeiro, os municípios recebiam o dinheiro para aquilo que eles achavam que precisava. Cada município fazia o seu projeto e recebia o dinheiro para isso. O governo foi e mudou. Passou a fazer esse colegiado, mesmo já tendo ele, cada grupo escolhido, dos seus conselhos, dos seus secretários de agricultura, iam para as reuniões do Noroeste Fluminense, que na maioria das vezes era em Itaperuna ou em Italva, lugares que tinham condições de agregar o grupo. Então, começou assim: Miracema deseja o que? E Pádua? Aí vinha o dinheiro para aquilo. Até hoje, se você perguntar para qualquer pessoa, qualquer produtor que participava disso, vai dizer que esse era o melhor meio de se chegar às coisas no município (AF 1).

A proposta nossa é que o Território da Cidadania não funciona, no meu ponto de vista. Ele não funciona. Só se ele voltar a ser municipal. Você dá liberdade, você da participação das pessoas, você não empurra as coisas goela a baixo do cara (EM 1).

Acrescenta-se também, a falta de sentido territorial na constituição de projetos territoriais, pois as necessidades são pensadas a nível local, possivelmente porque não há uma configuração identitária que conforme o Território da Cidadania do Noroeste Fluminense, mas sim o “Território da Cidadania do Município”.

Aí a gente queria o Território da Cidadania do município, aí a gente ia sonhar em cima de um projeto nosso (...). O produtor do município que sabe a necessidade, por exemplo, o produtor nosso aqui que sabe da necessidade. O produtor de Ubá que sabe, cada um sabe das suas necessidades (EM 1).

Além dessas problemáticas, diversas outras dificuldades relacionadas aos projetos territoriais também são mencionadas pelos entrevistados com base na experiência dos investimentos realizados no Território da Cidadania Noroeste do estado do RJ. Tais entraves foram organizados em quatro tópicos que colocam em xeque a política territorial de desenvolvimento rural:

(1) projetos territoriais apresentados pelos secretários municipais de agricultura no colegiado sem a realização de uma construção coletiva com o segmento da agricultura familiar. A etapa de elaboração dos projetos está concentrada nos secretários municipais de agricultura, em especial, no Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste (CRESMA):

Quem elabora são as prefeituras. Esse é o grande problema. Eles têm as terras, tem tudo, então eles que fazem. (AF 4).

Era feito lá na secretaria, por técnico (...). É mais uma coisa dos técnicos, dos gestores e não das pessoas (EM 5).

O projeto é elaborado, basicamente, pelo secretário. Ou seja, ele apresenta primeiro no colegiado uma ideia ou ele tem uma ideia para elaborar um projeto esse ano para o território. Aí ele simplesmente fala qual é a ideia, como ele quer, como o projeto vai atingir o território (EM 2).

É o conselho dos secretários de agricultura. É só de secretários, só reúne secretários mesmo. (...) Lá se pensa em coisas que o território necessita e dentro dessa orientação, dessa discussão, pensa-se num projeto (EM 3).

(2) formulação inadequada dos projetos territoriais, o que pode ser explicada por três suposições: (a) falhas na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento do Noroeste, responsável por apresentar um diagnóstico de potencialidades e dificuldades de cada município, incluindo as propostas para o estabelecimento de “ações de futuro” para o território; (b) desconsideração do colegiado territorial e da própria coordenação do MDA no território em seguir o plano territorial ou até mesmo atualizá-lo de acordo com as discussões do colegiado; (c) predomínio de interesses municipais direcionados para atender necessidades que não são comuns ao território.

Primeiro começou com a indústria de Filetagem em Pádua que ia incentivar a produção de peixe dos municípios e fomentar essa atividade. Só que o projeto não conseguiu porque ia ser feita uma indústria e o projeto não conseguiu licenciamento ambiental. Aí foi passando o tempo, esse recurso ficou defasado, o município de Pádua até recebeu um material, como um Fiat Uno (EM 5).

Olha, o penúltimo agora foi feito um projeto de carga. Interessou ao Ubá e a Porciúncula aonde tem carga, dois municípios. E Pádua. Três municípios. Para nós não ficarmos de fora, ele deu um tanque de cabra para nós. Ele comprou 13 tanques de cabra, três municípios ganharam tanque para botar leite de cabra. Você sabe quantas cabras que nós temos aqui em Aperibé? Nenhuma. O tanque está aí (EM 1).

(3) aquisição de veículos/maquinário que foram requeridos para atender o território, mas por motivos de legislação dos órgãos de controle do país, a utilização do equipamento deve se restringir aos limites político-administrativos do município responsável pela sua execução. Segundo as entrevistas realizadas, vários projetos destinados a aquisição de

veículos não puderam atender o conjunto de municípios que compõem o território devido a regulamentação federal. Como resume um agricultor familiar: “se você andar no Noroeste tem muito elefante branco (...). Está tudo parado” (AF 4).

Nós elaboramos um projeto para (...) veículos para a locomoção desse pessoal da zona rural. Aí, a prefeitura adquire (...) tem que ter uma prefeitura proponente. Não tem jeito de ser feito sem passar pela prefeitura. A prefeitura proponente é quem faz a contrapartida, é quem faz o projeto, depois ela é responsável por aquele projeto, e depois de adquiridos esses bens, ela não pode repassar para outro município (EM 2).

Que projeto territorial é esse que você adquire o bem com o recurso do território e não pode ceder ao território. Aí, a prefeitura que foi a proponente quer ficar responsável? São umas incoerências que a gente não consegue entender (EM 2).

A outra foi com leite de cabra (...). Ubá foi proponente, iam fazer o seguinte: você tinha que incentivar a produção de leite de cabra no Noroeste, os treze municípios, aí compraram treze tanques de leite, de mil litros, um pra cada município, e um caminhão tanque. Aí, iam tentar, se não me engano abrir queijaria (...) para produzir iogurte (...) ou levar o leite para outra região, não funcionou. Os tanques ficaram ociosos até pouco tempo (...) (AF 4).

O caminhão de Ubá está parado até hoje, novinho, um caminhão tanque, lá na prefeitura. Nós fizemos um movimento agora para criar uma cooperativa de pequenos produtores, para tentar abrir a queijaria. E tentamos solicitar esse caminhão e a prefeitura de Ubá: “não cedemos esse caminhão”. A lei (...) não permite (...) o município ceder um bem, nem emprestado (...) pra outro município. Ou seja, um bem do MDA, do território. Estamos lutando por aquilo e está ocioso. (AF 4).

Tinha tanto projeto que colocaram pros quilombos lá uma kombi pra atender eles para expor o artesanato deles, eu sei que dava algum problema, que disse que a prefeitura não podia ceder o veículo. (...) e a demanda deles era a Kombi para transportar seu artesanato, para as feiras, exposições... não pôde. Ou seja, oferece para a gente fazer e outras leis impedem que atenda o produtor (AF 4).

A compra de 13 veículos para merenda escolar. Seria uma central de compra de merenda que é o PNAE, o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Então, Pádua fez uma central de classificação de alimentos. Agora, as pessoas tinham que alimentar essa central com os produtos. Então, nesse projeto que nós aprovamos em Pádua, eram treze veículos, um para cada município. Foram 263 mil, fora a contrapartida, mais ou menos, e cada município recebeu um veículo. Depois de aprovado tudo, a jurisdição não permitia que o município de Pádua doasse um bem de um município para outro (EM 3).

(4) falta de acompanhamento técnico sistemático pela coordenação do PTC no Território da Cidadania Noroeste Fluminense durante o processo de implementação dos projetos territoriais, o que contribuiu para o insucesso de propostas de desenvolvimento financiadas pelo MDA:

Mel de abelha (...) foi o maior desperdício de dinheiro daqui... foi a cooperativa lá de mel de Porciúncula. O território investiu um dinheirão lá, (...) até recebemos aqui cinco produtores (...) eles ficaram com o caminhão, aí, era obrigado a mandar uma parte do mel. Eu sei que não funcionou, no território, não funcionou. (...) não tiveram assistência técnica (...) (AF 4).

Coopermel, a cooperativa do Mel. Fizemos um trabalho imenso, mas ela acabou. Acabou porque? Não teve ninguém que viesse (...) manter a cooperativa e ela foi se descapitalizando, descapitalizando até afundar... e está todo o maquinário parado lá (EM 3).

Grande problema [fábrica do arroz]. O silo do arroz é assim... aqui tem uma tela, aqui tem um ventilador e aqui tem um buraco. Aqui você põe o grão. Esse silo é enorme e aqui tem um ventilador que joga ar (...). Aí, o que eles fizeram? A empresa que ganhou a licitação foi lá, pegou essa estrutura aqui enorme e implantou sem isso daqui. Aí ficou lá, tiraram foto e deram na Caixa Econômica que deu o projeto como implantado. Aí eu fui lá e falei: não, isso daqui está errado. (...) Ou seja, na foto, o silo está implantado, porque você não está vendo de baixo da terra (...). Quer dizer, está lá o material todo dentro do galpão, parado (EM 5).

O ponto principal nesse último entrave guarda relação com (1) a ausência de representantes da DFDA/RJ- MDA no Noroeste RJ, a fim de consolidar uma maior institucionalidade da política no território; (2) fragilidade da participação da EMATER, junto ao PTC, devendo atuar não somente como um representante no colegiado, mas também como parceiro nas etapas de implementação das ações no território. Possivelmente, há conflitos entre as políticas estadual e federal no estado do RJ para o rural.

Se não houver acompanhamento não há sucesso no território. Tem que entender que o Ministério do Desenvolvimento Agrário tem que ter uma equipe que vá fazer visitas frequentes e ter um acompanhamento sistemático das ações (EM 3).

Às vezes, a EMATER colabora, mas como é o Território da Cidadania, ela não atua diretamente. Ela é parte até do colegiado. Mas ela não atua nas políticas voltadas muitas vezes para a ação que tem que ser feita (EM 3).

Tendo em vista esse cenário dos projetos territoriais no Território da Cidadania Noroeste do RJ pode-se dizer que há mais insucessos e frustrações, do que efetividade da política de desenvolvimento territorial rural.

Do ponto de vista da gestão social pode-se dizer que a gestão estratégica é predominante na dinâmica dos projetos territoriais, justificada pela maior atuação dos secretários municipais de agricultura, visto que o CRESMA, como um conselho de “gestores”, atua como o espaço de discussão dos projetos territoriais, ao invés do colegiado territorial enquanto uma esfera pública decisória.

Em relação aos insucessos, as condições dadas pelo PTC não contribuem para a construção de projetos territoriais, sendo justificados pela (1) predominância dos secretários municipais de agricultura na elaboração dos projetos, gerando disputas por recursos financeiros; (2) entraves na própria legislação federal, pois ao não reconhecer o território como ente federativo, as prefeituras são responsáveis pela gestão dos projetos territoriais; (3) falta institucionalidade da DFDA/RJ- MDA no Noroeste do RJ; (4) débil articulação entre o serviço de assistência técnica estadual (EMATER) e o PTC.

Pode-se dizer que a finalidade dos projetos territoriais do Noroeste Fluminense se aproxima, assim como já apontado por Abramovay (2001) e Favareto (2010b), das carências das localidades, tendo como principal benefício à aquisição de maquinários, ou melhor, uma “lista de compras”, como apontam os autores. As ações realizadas também se restringem ao universo agrícola, não sendo consideradas nas propostas outras dimensões do desenvolvimento.

Sobre os pontos positivos, reconhece-se que a matriz de ações ofertada pelo MDA ao território possibilitou que programas sociais do governo federal, com destaque para Pronaf B, documentação da trabalhadora rural e Luz para Todos, fossem alcançados pelo público da agricultura familiar, sobretudo pelos assentados rurais e pescadores. Assim como discutido por Medeiros e Dias (2011), a política territorial rural brasileira cumpre um papel importante em promover direitos sociais aqueles segmentos historicamente excluídos da dimensão da cidadania, sendo esse o seu caráter inovador. Devido a dinâmica territorial do Noroeste Fluminense ser caracterizada pela conformação de áreas empobrecidas e com significativa vulnerabilidade econômico-social, a política territorial assume um caráter mais construtivo e de maior intervenção do Estado na redução das desigualdades sociais e geração de renda para o público da agricultura familiar (LEITE et. al., 2008).

Diferente do Território da Cidadania Noroeste RJ, o **Território Oeste Pampeano** desenvolve suas ações baseadas na relação entre pesquisa-extensão rural- vinculação tecnológica, consideradas como as dimensões tradicionais de atuação do INTA, tendo como propósito estabelecer processos de inovação tecnológica e organizacional nos territórios.

O objetivo central do projeto territorial do Oeste visa “*contribuir al fortalecimiento articulado del desarrollo territorial con inclusión social, la gestión de la innovación y la sustentabilidad ambiental apoyando las políticas públicas*” (INTA, 2013b, p. 13). Nota-se que tal finalidade encontra sustentação nos objetivos gerais do Plano Estratégico Institucional 2005-2015 do INTA ao pressupor a competitividade, a sustentabilidade e a equidade social como eixos estratégicos para implementação das ações no território.

O Território Oeste possui como principais linhas de ação (1) o incentivo e o aperfeiçoamento do sistema de produção caprina; (2) a produção bovina; (3) o turismo de aventura; (4) a produção e a comercialização de artesanatos tradicionais; (5) a produção apícola (INTA, 2013a).

Tais linhas de ação são estruturadas por cadeias produtivas, sendo agrupadas em três eixos: (1) **social** caracterizado pelo tema da exclusão social, elegendo como forma de enfrentamento a integração produtiva e a inclusão social; (2) **econômico** direcionado para a potencialização da produção e exportação de alimentos, tendo por modelo desejado uma economia diversificada que fortaleça o desenvolvimento da agroindústria, do setor de serviços e da especialização produtiva; (3) **territorial-ambiental** que visa estabelecer a integração e o equilíbrio dos territórios pela identidade ambiental e ecológica (INTA, 2013a).

Ao desenvolver ações pelo enfoque territorial busca-se alcançar quatro pontos de equilíbrio no território: (1) integração campo e a cidade por meio do avanço das comunicações, do desenvolvimento das atividades produtivas e da melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais; (2) revitalização do rural baseada na adequação entre a oferta de infraestrutura e demanda social, tendo como propósito integrar os recursos da cidade aos estabelecimentos rurais; (3) valorização dos recursos do território mediante complexos produtivos vinculados aos recursos naturais, com o intuito de fortalecer as unidades produtivas e promover um gradual povoamento do Oeste; (4) conservação do meio ambiente por meio de uma política ambiental em diferentes níveis de organização social e da adoção de ações de desenvolvimento direcionadas para a produção de bens sustentáveis (INTA, 2013a).

O projeto territorial do Oeste Pampeano foi elaborado a partir de um diagnóstico realizado pelo INTA, no qual foram identificadas as principais problemáticas em termos de

competitividade, sustentabilidade e equidade social desse território: perda de produtividade; vulnerabilidade dos produtores minifundistas; desertificação; fragilidade na segurança alimentar; insuficiente articulação interinstitucional e assimetria no processo de informação (INTA, 2013a).

Importante ressaltar, que segundo a Diretoria de Extensão do INTA em *La Pampa-San Luis*, a elaboração do diagnóstico em cada território é conduzida pelas agências de extensão rural sediadas em âmbito local, por meio de metodologias participativas caracterizadas pela interface entre extensionistas rurais e associações de produtores. O propósito seria acordar com os atores locais as propostas de atuação do INTA nos territórios.

Se trabajó con ellos en la etapa del diagnóstico para hacer cuales era la demanda del territorio para elaborar el Proyecto Regional, se trabajó sobre todo con la Asociación de Productores. Talleres es cuando reúnen a la gente para hacer trabajo donde participa la gente a veces si son muchos en pequeños grupos y después ponen las cosas en común, luego se hace un consenso donde la gente hace una lluvia de ideas por ejemplo se va opinando y anotando y después se prioriza. Aquí decimos taller a esto trabajo donde la gente participa de la definición de algunas cosas (I 5).

Na província de *La Pampa*, as consultas locais foram realizadas durante o período de 2009 a 2012 em diferentes zonas que conformam a área de atuação do INTA. Após serem realizadas, há um trabalho interno em mapear quais dos problemas apontados pelos atores locais podem ser considerados como temas de trabalho dos projetos territoriais, de acordo com os eixos definidos no Plano Estratégico Institucional de 2005-2015, a saber: competitividade, sustentabilidade e equidade social.

El segundo elemento pensando en lo cuales son los tema de los proyectos; la primera es de recoger lo que se logró en los talleres del año 2009 hasta el año 2012 acerca de opiniones de los actores de los cuales son su principales problemas. En la provincias de La Pampa fue talleres en 6 y 7 regiones distintas y la tercera es la que percibe el INTA que son los temas de los próximos año es decir, no solamente la voz de los actores extra INTA sino cuando el INTA a 5 años la cuestiones de ambiental, tecnológica cuales son los temas de mayores relevancias, para conservar el mejor el ambiente, mejorar sustentabilidad de los sistema de producción o para abordar la cuestión de la equidad social (I 3).

Tendo em vista que o programa territorial do INTA tem por finalidade apoiar o desenvolvimento rural conduzido por políticas governamentais, há o estabelecimento de uma parceria com os gestores municipais e provinciais. No caso do Território Oeste tal cooperação é realizada com o Ministério da Produção do governo da província de *La Pampa*, em alinhar os temas a serem trabalhados pelo INTA com as ações a serem implementadas pelas secretarias de governo no setor agropecuário.

cuando escribimos los proyectos, los compartimos, los socializamos con gente del territorio y también con gente del gobierno provincial, pidiéndole la opinión, si nosotros, si las líneas de trabajo que estamos proponiendo, si estaban de acuerdo o no estaban de acuerdo con, con esas líneas de trabajo (I 7).

Además tenemos la participación de los gobiernos provinciales y municipales en un marco donde confluye esto objetivos institucionales de

competitividad, salud ambiental y equidad social, pareciera en el marco del territorio se puede reconocer en un lugar pluriativo que no podemos centrarlo nada más que en los sistemas de producción (I 3).

O diagnóstico realizado no Território Oeste corresponde a uma zona muito pobre, pouco atrativa economicamente, com significativos problemas sociais, que necessita de uma ingerência maior do Estado na execução de políticas e programas governamentais visando à melhoria das condições de vida da população. Por ser uma zona inóspita, não sendo caracterizada pelo dinamismo agropecuário para o fomento da inovação tecnológica e organizacional, um dos entrevistados faz uma consideração em termos da atuação do INTA nesse território:

Nosotros tenemos una autocrítica (...) a nivel institucional de los problemas con el Oeste. Esta es una zona menos productiva y es la zona que el INTA le tira menos recurso y sigue sin darle la importancia que tiene. Es así que se transforma muchas de las cosas en esfuerzos casi individuales. (...) Es muy difícil seguir trabajando en el Oeste por eso, es que nos apoyamos tanto en el gobierno de la provincia, porque tenemos un criterio muy similar de lo que hay que hacer en cuanto producción o las necesidades de trabajar con cabras regional y no importar (I 1).

Ou seja, a execução das ações no território guarda relação com a sensibilidade do extensionista rural do INTA, sobretudo da equipe de técnicos da agência de extensão rural, em exercer atividades de transferência de tecnologia em territórios vulneráveis, com pouco retorno econômico, e que lhes exigirão maiores esforços de atuação junto aos pequenos produtores com débeis condições produtivas.

Segundo a coordenação do projeto territorial no Oeste, são estabelecidas cinco prioridades que direcionam a atuação da Agência de Extensão Rural de *Victorica-La Pampa*, nas localidades que conformam um “território construído” – *La Humada* e *Algarrobo de Águila* – identificado, a partir do trabalho de extensão rural:

(...) una era presencia institucional constante en las áreas. Me refiero con cierta periodicidad nada que nos interrumpa porque no vivimos en ese lugar, estamos a 250 kilómetros. Pero si con un intervalos mínimos entre dos meses tengamos presencias por lo menos cuatro días desarrollamos las tareas. Esto es, la presencia en el territorio (I 3).

La segunda es de generar información regional si no solamente de la dinámica productiva sino tecnología para la agricultura familiar del desarrollo de la región (I 3).

La tercera tiene que ver con el tema de la comunicación de esa información que se genera (...). Por ejemplo, que relación de información para nosotros es ver si hay animales, perros enfermos con parásitos que se contagia al ser humano. Y si hay presencia de eso se realiza una campaña de comunicación, lo más claro posible, para que la gente se capacite de prevenir la enfermedad por el tratamiento de los animales con los antiparasitarios o los cuidados que deben tener con los consumos de alimento para no contagiarse de esas enfermedades (I 3).

La cuarta, la articulación institucional. Esto significa lograr acuerdo con algunos actores organizados del territorio. Por ejemplo, lograr algunos acuerdos con trabajos conjuntos con las municipalidades o con las organizaciones de productores presentes en la región. (...) Tratamos de

articular nosotros las acciones con ellos o las asociaciones de productores de caprinos (...) no hacer nada descontextualizado, sin haber tratado de articulado (I 3).

También tratamos de actuar de puente con la Estación Experimental de Anguil del INTA que es donde algunas cuestiones de investigación se realiza. Con alianza con los productores tomamos muestra pero esas van a los laboratorio de Anguil o lo especialista nos acompaña a nosotros en lo territorio para realizar trabajo propio de producciones específicas. Esto sería como un quinto eslabón ante de articulación, generación, reinformación, comunicación y presencias (I 3).

Dessa forma, pode-se perceber que a atuação do INTA no Território Oeste, assim como preconiza o PNDR, vai ao encontro do “apoio” à promoção do desenvolvimento rural nos territórios. Trata-se de realizar ações de extensão rural e de investigação no setor agropecuário, com destaque para a assistência técnica e a parceria com o Ministério da Produção da província de *La Pampa*.

Contudo, cabe ressaltar que o enfoque territorial é incorporado somente pelo INTA, não estando presente em programas de abrangência nacional ou provincial na Argentina para o meio rural. No Território Oeste, há uma ingerência do Ministério da Produção da província no que diz respeito à execução da Lei Caprina Nacional que tem por finalidade fomentar o desenvolvimento da atividade caprina através da adequação e modernização dos sistemas produtivos baseados no incremento das fontes de trabalho e na permanência da população rural no campo (ARGENTINA, 2006, Art. 1º).

A Lei Nacional Caprina corresponde à concessão de créditos para a execução de ações de melhoramento em produtividade e qualidade; utilização de práticas e tecnologias adequadas; revalorização dos recursos genéticos locais; fomento a empreendimentos associativos; controle sanitário; melhoramento genético; apoio aos sistemas produtivos e as ações comerciais que conformam a cadeia produtiva caprina (ARGENTINA, 2006, Art. 2º).

A Lei Caprina Nacional constitui o principal programa governamental implementado no Oeste desde 2007 e o seu processo de constituição foi caracterizado pela conformação de mesas de discussão entre técnicos do governo e produtores de caprinos, realizadas a nível nacional. A finalidade era debater e elaborar um projeto de lei destinado a apoiar a atividade produtiva caprina.

esta ley se crea detrás de una mesa de gestión nacional... eh... un grupo de técnicos a nivel nacional, vinculados con la actividad, se empieza a preocupar por el sector y aparece en la cámara de diputados creó un proyecto de ley por el tema de ley caprina (...). estos técnicos que están vinculados a que en aquel momento era la Secretaria de Agricultura e Ingenieria, del Ministerio, les interesa el tema (...) y se conforma una mesa nacional caprina. (...) esta mesa a lo que se dedica es juntarse una vez por mes, son referentes de todas las provincias participaron, a discutir sobre el proyecto de ley, o sea, la ley está armado por grupos de técnicos e incluso productores, se van a participar también de las mesas... eh... donde se armaba la discusión de cada artículo, se fue discutiendo en estas mesas. Cuando se tuvo todo el proyecto terminado se presentó ahí a la cámara y fue lo que se propuso y se aprobó, o sea, no es un ley que se presentó solamente un legislador (...), aprobada e consensuada previamente con técnicos y productores de todas las provincias (PE 1).

Contudo, devido a natureza e a finalidade da Lei Caprina Nacional entende-se que suas ações destinam-se a prover condições básicas (assistenciais) em termos de atividade

produtiva para aqueles que vivem em condições de vulnerabilidade econômica e social. Os projetos financiados são elaborados, a partir das necessidades emergenciais dos produtores de caprinos: “*necesito un corral, necesito un refugio, necesito mejorar la aguada, o necesito comprar un animal...*” (PE 1).

por las condiciones agroecológicas ahí lo único que tiene la gente son chivas y algunos caballos, no tienen vaca. Entonces, esa gente, del punto de vista de la economía no puede diversificar porque él que tiene vaca, tiene terneros todo el año. Se puede vender algún ternero al resto del año, el que tiene chiva solamente tiene la venta en un determinado momento que es en verano. Se vende todas las chivas y en el resto del año no tiene otro ingreso... entonces tiene que administrarse todo con esa plata durante todo el año... ¿Qué es lo que pasa? Generalmente, llegan a la mitad del año, a esta época en invierno y no tienen más plata, porque el ingreso tampoco es lo suficiente... (PE 1).

Além dessas ações direcionadas para a atividade caprina, o governo da província de *La Pampa* possui programas específicos no provimento de melhorias assistenciais nos estabelecimentos rurais, como: tetos solares para a obtenção de luz; estrutura comunicacional com a implantação de torres para sinal de celular; melhoramento das estradas que integram as localidades do Oeste Pampeano.

O INTA, desta forma, desempenha sua atuação no Oeste, buscando estabelecer trabalhos conjuntos em assistência técnica e transferência de tecnologias com as organizações de produtores de caprinos e o Ministério da Produção da província de *La Pampa*.

Contudo, há uma questão que merece ser destacada quando o assunto é a ingerência de políticas no Oeste. Isto porque tradicionalmente a região é caracterizada por relações de clientela em épocas de eleição, além das descontinuidades de políticas, o que causa frustração pela população do território.

Otra cosa (...) en toda la provincia en el Oeste se nota con más claridad es el clientelismo político (...). Es decir, -este- ahora seguramente que vamos a tener elecciones pronto, ya están los políticos visitando y prometiendo, y dando algo ¿viste? Una cosita así, y bueno, después se olvidan. (...) los técnicos que tenemos así como hemos tomado confianza queremos que esto se mantenga porque es lo que nos va a permitir crecer, viste. Es lo que yo percibo así, no. Porque uno se acostumbra, ya los conoce, sabe ya... Porque si cambiáis todos los gobiernos van cambiando todo de nuevo, es como que nunca se llega a nada (...) (PN 1).

No caso do INTA, os pequenos produtores acabam por construir laços de confiança com os técnicos, pois não percebem que haja interesse político na sua atuação no território. O trecho da entrevista abaixo com um pequeno produtor do Oeste expressa o interesse pela permanência dos técnicos na região como forma de alcançar melhorias, enquanto manifesta uma negatividade em relação às políticas de governo.

En este caso de los políticos, ya te digo, en la idea mía tengo la idea de decir los técnicos que tenemos así como hemos tomado confianza queremos que esto se mantenga porque es lo que nos va a permitir crecer, viste. Es lo que yo percibo así, no. Porque uno se acostumbra, ya los conoce, sabe ya... Porque si cambiáis todos los gobiernos van cambiando todo de nuevo, es como que nunca se llega a nada, porque... O sea es lo que yo percibo, que una cosa debe tener continuidad, viene otro, hasta que yo lo conozca, tome

confianza con él, sepa que persona es, esto es malo. Me parece que lo veo malo (SC 3).

A atuação do INTA no Território Oeste está direcionada para o fortalecimento da assistência técnica; ajuste e difusão de tecnologias de manejo de caprinos; proposição de alternativas para melhoria da qualidade de vida; promoção do desenvolvimento de hortas e granjas; fomento para a constituição de espaços de comunicação; contribuição para o fortalecimento de redes institucionais (INTA, 2013a).

Para tanto, busca-se (a) realizar estudos e pesquisas sobre os problemas ecológicos predominantes no território; (b) construir estratégias para acesso a água potável; (c) melhorar a genética da cria caprina; (d) desenvolver habilidades artesanais; (e) fomentar o associativismo; (f) implementar hortas e granjas para o consumo familiar; (g) fortalecer redes de comunicação; (h) construir espaços de diálogo e de articulação entre os atores do território (INTA, 2013a).

De acordo com o diagnóstico realizado, no caso do Território Oeste, o principal desafio consiste em promover a equidade social mediante a inclusão produtiva dos pequenos produtores. A interação entre os sistemas de produção constitui a estratégia principal do INTA para atingir melhorias na equidade social, não somente com tecnologias organizacionais para o setor caprino, considerado predominante no território, mas também no estabelecimento de ações articuladas com os programas provinciais e da nação implementados no território (INTA, 2013a).

Um dos avanços obtidos com a atuação do INTA no Território Oeste juntamente com programas federais para o setor agropecuário, como o Programa Social Agropecuário (PSA) e depois com a Lei Caprina Nacional, foi a caracterização da raça colorada pampeana e a descoberta do seu potencial genético, o que trouxe alternativas econômicas para o território, a partir do incentivo dado a esse tipo de cria caprina. Outro destaque também consistiu no fomento ao associativismo pelos pequenos produtores, o que resultou na constituição da Associação de Produtores de Cabra Colorada do Oeste (INTA, 2013b).

Había este tipo de cabra que era diferente al resto de las cabras que habían en la otra parte de La Pampa. Existen unos cinco o seis tipos diferentes de cabra, pero ésta era una cabra que los demás productores querían conseguir porque ellos decían que eran de mejor carne, de calidad que era una raza muy adaptables (I 1).

(...) a partir de ahí los comencé a caracterizarlo como un tipo racial que el resto diferente e ya lo denominaba cabra colorada o cabra de lana por el tipo de pelo que tiene. Después de muchos años nosotros tuvimos que abandonar ese trabajo porque no financiaba (I 1).

Luego a la provincia le interesó este tema y comenzamos de nuevo con ese trabajo de caracterización; ya con mucho más animales y productores y empezamos a ver que ese animal se había difundido a muchas zonas (...). Es un animal que los propios productores los han valorizado como un animal diferente. El tema de definirlo como raza y demás ha significado que la gente que está en la Asociación de Cabra Colorada, pueda vender a buen precio (I 1).

Junto ao associativismo e ao incentivo da produção caprina em ambientes áridos, foram realizadas ações de melhoramento da qualidade físico-química no processo de distribuição de água; aplicação de novas técnicas de cultivo com a introdução de novas espécies de vegetais; avaliação sobre a qualidade dos pastos naturais; monitoramento e

controle de enfermidades reprodutivas; maior acúmulo de informações sobre as cadeias agroalimentares no território, principalmente, na implantação e uso de arbustos de forragem; avanços na captação e utilização de água para consumo animal (INTA, 2013b).

Ações em inovação tecnológica e organizacional junto aos pequenos produtores também foram desenvolvidas com o intuito de promover a diversificação produtiva dos pequenos produtores, e também o enfrentamento de problemáticas específicas na produção de suínos, apícola, hortícola e caprina (INTA, 2013b).

Ao longo do desenvolvimento do projeto territorial no Oeste alguns elementos considerados dinamizadores foram identificados, como: (1) a presença de equipes interdisciplinares de profissionais do INTA e do governo do Ministério da Produção da província de *La Pampa*; (2) propostas elaboradas com a participação dos pequenos produtores, o que tem possibilitado uma maior apropriação das ações pela população do território; (3) experiências de participação em esferas públicas para planejamento, implementação e avaliação das propostas de desenvolvimento oriundas tanto do governo da província de *La Pampa* quanto do INTA (INTA, 2013b).

O projeto territorial para os próximos anos prevê o desenvolvimento de ações nos marcos da pesquisa-extensão rural-transferência de tecnologia, a partir de cinco eixos principais: (1) geração de informações úteis para subsidiar o aperfeiçoamento das ações pelo INTA, e também dos governos municipais; (2) promoção da segurança alimentar, tanto pela autoprodução de alimentos e instalação de granjas familiares para autoconsumo, como também em relação a geração de conhecimento local para a prevenção de enfermidades (zoonoses); (3) conservação de recursos naturais e de sua recuperação, devido a mudanças nas últimas décadas na dinâmica produtiva do ecossistema que provocou perda de biodiversidade, redução de produtividade dos pastos naturais e aumento de processos erosivos; (4) incremento dos sistemas de produção com o propósito de gerar maior eficiência reprodutiva da pecuária e sustentabilidade dos sistemas de produção; (5) diversificação de oportunidades pela produção caprina com o propósito de desenvolver iniciativas que ultrapassem a origem primária da agropecuária predominante no território (INTA, 2013b).

Contudo, apesar do conjunto de ações acima, segundo técnicos e diretores do INTA, o desenvolvimento do Território Oeste está relacionado com a construção de alternativas produtivas para além da produção caprina. A diversificação produtiva torna-se necessária para a geração de renda entre os pequenos produtores e, principalmente, como estratégia para manutenção do jovem no campo considerado um dos grandes problemas pela população local:

la idea que nos proponemos hacer cosas nuevas, por ejemplo, comenzar a trabajar con el pelo de la cabra que es un producto que hoy por hoy no existe, pero que es interesante que puede significar un buen ingreso a los productores. Para eso se necesita algunos niveles de investigación, por ejemplo, cuándo crece el pelo, cuándo se lo puede esquilar, cuándo se lo puede peinar (I 1).

Otra de las cosas que hay que trabajar muy fuertemente y que es un todo desafío es la “diversificación productiva”, es decir, no solamente de hacer chivo, terneros si no buscar que muy difícil por las condiciones u otras alternativa productivas. Porque un años fallan los chivos o hubo pocas producción de cabras y es un problemas social es una familia que no tiene ingreso y que hay que resolverlo no es fácil porque es una zona muy extrema (I 5).

A importância em promover a diversificação produtiva também é percebida pelo segmento do pequeno produtor de caprinos, inclusive ao reconhecer o couro no animal como uma estratégia de inclusão produtiva e geração de renda para o Território Oeste:

Pero yo creo que esto es más importante, este logro de la cabra sería muy importante para el Oeste, inclusive, si la gente tomara consciencia. (...) si la gente tomara consciencia de lo bueno que puede ser tener una curtiembre, (...) lo que podrían aprender los chicos o la gente en las casas, en los pueblos hacer ya sea marroquinería, carteras, artesanía. Sería bueno para el pueblito porque daría otras fuentes de trabajo. Sería buenísimo, inclusive a nosotros nos podría mejorar el precio del cuero, del animal (SC 3).

O êxodo rural pelos jovens constitui um dos graves problemas desse território, sentido pelos produtores que vivenciam gradualmente a fragmentação familiar e sentem pela ausência de mão de obra para auxiliá-los no trabalho diário. A produção caprina, assim como explica um técnico da Subsecretaria de Agricultura Familiar da delegação em *La Pampa*, é realizada de forma mais custosa quando comparada a cria bovina, exigindo um trabalho diário de assistência para uma quantidade significativa de animais pelo produtor:

Para ellos, eso es un trabajo muy pesado, grande, de mucho trabajo. Sobre todo, -obviamente- las personas grandes: adultos. Un chico joven es re fácil cuidar cabritos, pues cuando nace pues tranquilo, o cuando está al final de la lactancia pesará cinco kilos. Es fácil de maniobrarlos, digamos. Pero, claro ya las personas grandes eso les, les torna un trabajo pesado. Incluso mucha gente se ha cansado (...) Generalmente el, acá la producción de cabritos es muy estacional (PN 1).

(...) un rodeo de doscientos, trecientas cabras... estamos hablando de mucho trabajo, digamos, y antiguamente ese trabajo... se podía llevar a cabo porque estaba ahí el núcleo familiar importante, el padre, madre y varios hijos que colaboraban con esa actividad. Hoy lo encontramos situaciones en que uno no hay puesto y se encuentra con el hombre y la mujer, no hay jóvenes que estén colaborando en la producción... (PE 1).

A questão também, assim como relata o entrevistado, diz respeito a dedicação da produção caprina durante muitos anos pela maioria dos produtores rurais do Oeste, pois ao serem originários do território não há oportunidades e diversidade do sistema produtivo, o que se agrava ainda mais com as condições desfavoráveis dessa região de *La Pampa*. Por isso, com a emigração dos jovens em direção a localidades mais dinamizadas, onde melhores perspectivas de futuro são visualizadas, chegará um tempo no Oeste que os produtores que permanecem na região não mais alcançarão sozinhos a criação de cabra. O estabelecimento de outras atividades que gere renda e inclusão produtiva é considerado urgente para o desenvolvimento do Território Oeste.

Hace que mucha gente que lo ha hecho durante toda su vida -obviamente cansadas de hacer eso-. Como la vaca es un animal que necesita menos cuidado y que generalmente lo hace el hombre -porque la vaca a la largan en el campo. Cada dos, tres días van a revisar, suben a caballo y recorren el campo para ver si la vaca está bien (...) y dos o tres veces al año las tienen que encerrar para hacer la sanidad y después se crían solas. O sea, mucho menos de lo que tiene la cabra -comparando estas cosas- tiene mucho más trabajo, y es como que la gente lo ha venido haciendo -mucho- desde chico y ya tienen sesenta, setenta años y siguen haciéndolo (PN 1).

A presença de jovens no campo quase não é identificada no Oeste. Não há atrativos para esse público e tampouco políticas públicas direcionadas para o território que integrem os meios rural e urbano; invistam em polos educacionais; incentivem a implantação de tecnologias nas localidades, enfim, promovam atrativos econômicos para o território com o propósito de gerar emprego e renda.

(...) un problema que tienen es que los jóvenes se van, todo ese problema que tenemos, creo que por lo que he conversado con muchos productores, más o menos lo mismo pasa en todos lados. Yo creo que el campo necesita traer más tecnología, necesita el cambio que va teniendo el mundo también el campo (S 3).

As ações dos governos federal e provincial para a reversão desse quadro são percebidas como insuficientes na opinião de um representante da Associação da Cabra Colorada, não vislumbrando até o momento o estabelecimento de ações direcionadas para solucionar os problemas estruturais vivenciados pelos produtores do Oeste.

Te ofrecen créditos para comprar animales, pero tampoco te dicen “crédito para mejoramiento de vivienda”, no hay. (...) “Ustedes siempre vienen, nos ofrecen que nos agrupemos, que nos van a dar crédito, nos dan crédito para comprar un molino, un motor, animales, hacer mejoramientos para los animales, peor no piensan nunca en el que cuida los animales”. Yo creo que sería lo fundamental porque si vos trabajas, estas cómodo trabajando te da ganas de trabajar. Pero cuando vos estás mal te da ganas de irte al pueblo (SC 3).

Contudo, de acordo com entrevistado, o associativismo constitui um elemento que gera benefícios e melhorias da produção. Soma-se a isso, a importância dada à presença de técnicos e órgãos de governo no Território Oeste, pois não se sentem desamparados e, com isso, acabam por atribuir mais valor ao trabalho no campo devido ao incentivo dado pelos órgãos públicos com a criação da cabra colorada.

Al pertenecer a esta asociación estamos recibiendo un poco más. O sea más acompañamiento, viene, el INTA, el gobierno, esos organismos del Estado que siempre pienso que tienen que estar. Nosotros queremos que esto que siempre se mantenga esto de venir y acompañar. Porque nosotros desde que empezaron a venir con esto de la cabras colorada y todo eso mejoró. Mejoramos, estamos un poco mejor, estamos más acompañados. Podemos hacer algunas cositas. En mi casa, si vas, vas a ver que hemos hecho un potrero, hemos hecho cosas distintas que no tenía antes, más comodidades para trabajar mejor. Te da más ganas de trabajar también, cuando te sentís más acompañado y un poco más protagonista de lo que pasa, que creo que es bueno (SC 3).

Os resultados alcançados no Oeste pelas ações desenvolvidas no âmbito da política nacional de produção caprina, coordenada pelo governo provincial com o apoio técnico do INTA, podem ser expressos tanto em termos tangíveis, como: implantação de um frigorífero em *Santa Isabel*, valorização comercial da cabra colorada e melhores condições de estrutura para a criação caprina nos estabelecimentos rurais, quanto intangíveis, refletidos na aprendizagem participativa dos pequenos produtores em espaços de discussão proporcionados

pelo associativismo. Tais alcances são identificados por um técnico da Agência de Extensão Rural de *Victorica*, unidade responsável pela coordenação do projeto territorial no Oeste:

Cuestiones tangibles, la puesta en funcionamiento del frigorífico y de la red de distribución para el frigorífico eso es algo concreto. La construcción del laboratorio de análisis para animales en Santa Isabel, eso funciona también a través de la UEP; la construcción de refugios para cabritos; la asignación de un fondo especial para cuando falta pasto a causa de la sequía como así también; el proyecto de composición de vientres por las pérdidas que hubo durante la sequía; la revalorización de la cabra colorada de lana como elemento genético propio de la región y la organización de parcelas. Dentro de las intangibles tiene que ver con la revalorización de la voz y participación de los productores, de asociaciones y la construcción de una visión de Oeste de como territorio (I 2).

De forma geral, o projeto territorial do INTA para o Oeste Pampeano é direcionado para ações em extensão rural-investigação-vinculação tecnológica com o intuito de dar apoio aos programas governamentais implementados no território. Desde 2007, a Lei Caprina Nacional, sob a gestão do Ministério da Produção do governo da província de *La Pampa*, constitui o principal incentivo financeiro na região, destinado ao desenvolvimento da produção caprina pela concessão de créditos rurais aos pequenos produtores com o propósito de melhorar condições básicas de produção.

No caso do INTA, especificamente, a experiência em incorporar o enfoque territorial na extensão rural e na inovação tecnológica e organizacional, tem como ponto positivo o esforço em desenvolver ações para além do setor agropecuário. Ao mesmo tempo em que representa um esforço de atuação mais complexo, constitui um grande desafio devido a falta de apropriação da abordagem territorial pelos governos federal e provincial, e também pela fragilidade político-institucional na condução de políticas públicas de desenvolvimento rural. O caso do Território Oeste é um exemplo mais latente dessa fragilidade, visto constituir uma zona que necessita de uma atuação mais significativa do Estado na garantia de direitos sociais até então inalcançados pela população local.

Há limitações de caráter estrutural na condução do enfoque territorial do INTA no Oeste Pampeano devido a três fatores principais: primeiro, a natureza institucional do INTA caracterizada em estabelecer ações de inovação tecnológica e organizacional por cadeias produtivas, o que pode ser considerado um dos eixos e não o único para a promoção do desenvolvimento nos territórios; o segundo, diz respeito a fragilidade da intervenção do Estado argentino na provisão de políticas e programas governamentais destinados a promover o desenvolvimento rural no Oeste; terceiro, que a Lei Caprina Nacional é insuficiente para a região, pois atende necessidades emergenciais, básicas, em relação a atividade caprina não sendo destinada a construir estratégias de desenvolvimento para o Oeste.

Ao comparar os projetos territoriais do Noroeste Fluminense e do Oeste Pampeano existem diferenças substanciais na comparação. Isto porque o enfoque territorial no caso brasileiro está alinhado com a agenda política nacional de redução da pobreza e das desigualdades sociais, sendo conduzido por um programa federal que busca integrar ações de cunho social ao território. No caso argentino, a débil atuação do Estado em prover políticas públicas para o meio rural é significativa. Isso pode ser justificado, assim como já discutido no capítulo III deste estudo, sobre a ruptura do modelo econômico nesse país predominante na década de 1990 que resultou na crise político-institucional de 2001.

O Território Oeste carece de intervenção do Estado e de programas governamentais que contribuam para a redução da pobreza. O governo da província de *La Pampa*, por meio do Ministério da Produção, possui maior ingerência no Oeste ao desenvolver ações

direcionadas para melhorias assistenciais básicas nos estabelecimentos rurais e, principalmente, com incentivos direcionados a produção caprina “*porque es casi la única producción que ha sobrevivido (...) por la cuestión climática... está reconociendo que la producción más adaptada es justamente la producción caprina*” (PE 1).

Se no Território Noroeste Fluminense, falta o apoio da assistência técnica e do acompanhamento sistemático das ações previstas pelos projetos territoriais, o Território Oeste carece de institucionalidade na provisão de programas de desenvolvimento rural que gerem oportunidades substanciais para os pequenos produtores superarem a exclusão social.

A análise dos dados também aponta, tanto no caso brasileiro quanto no argentino, a fragilidade dos projetos territoriais contemplarem uma visão compartilhada de futuro para o território (MDA, 2005a), bem como a fragilidade na interação entre os atores sociais na construção de propostas de desenvolvimento, especialmente no Território Noroeste Fluminense, que contemplem a participação efetiva da população em todo processo, desde a elaboração até a implementação das ações (SCHETJMAN; BERDEGUÉ, 2004).

A tabela 11 resume os principais resultados encontrados no âmbito da categoria territorial, com base no estudo de casos dos Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeño.

Tabela 11 – Resumo Categoria Territorial

CATEGORIA	UNIDADES	TERRITORIO NOROESTE	TERRITÓRIO OESTE PAMPEANO
TERRITORIAL	<i>Delimitação Territorial</i>	Mesorregiões do estado do RJ.	Identificados pela extensão rural.
		“Território dado”.	Esforço em estabelecer “território construído”.
	<i>Identidade</i>	Caráter diverso associado à atividade produtiva: pesca, artesanato, produção leiteira, produção agrícola (café, olerícola).	Condições agroecológicas inóspitas Caprinocultura. Destaque para a cabra de raça colorada.
	<i>Projeto Territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Público prioritário (pescador, assentado rural e quilombolas); b) Concentração nos secretários municipais de agricultura; c) Predomínio de ações em infraestrutura (aquisição de maquinário); d) Débil apropriação pelo segmento da agricultura familiar; e) Implementação de ações em âmbito municipal, ao invés de territorial; f) Ausência de assistência técnica e acompanhamento sistemático dos projetos. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoio às políticas públicas governamentais; b) Ações em extensão rural; transferência de tecnologias e inovação produtiva; c) Eixo de atuação prioritário na equidade social; d) Elaboração de um diagnóstico contendo os principais problemas e oportunidades identificados no território; e) Ênfase na cadeia produtiva caprina; f) Incentivo ao associativismo pelos pequenos produtores.

Fonte: Elaboração própria

7.3.3. Social

A última categoria a ser analisada é denominada “**social**” e destina-se a analisar a configuração dos processos participativos, a partir do referencial da gestão social em esferas públicas. Para tanto duas unidades de análise foram tecidas: a primeira, diz respeito à *dinâmica participativa* sendo definida pelas principais características que definem a prática da gestão social nos territórios selecionados para estudo, sendo abordados temas como a institucionalidade da participação, a abertura ao diálogo, os atores participantes e o processo de tomada de decisão; a segunda, intitulada “*condições participativas*”, visa problematizar as oportunidades dadas e capacidades alcançadas pelos atores locais, sobretudo os representantes da agricultura familiar, para inserção efetiva no processo decisório deliberativo.

7.3.3.1. Dinâmica participativa

A participação no **Território da Cidadania Noroeste Fluminense** ocorre por meio da inserção do público da agricultura familiar no colegiado territorial compreendido como uma esfera pública decisória integrante da estrutura institucional do PTC nos territórios.

O colegiado do Território da Cidadania do Noroeste Fluminense (COTECINF) constitui um espaço paritário entre segmentos da sociedade civil e do poder público, direcionado para a programação de ações com foco no desenvolvimento territorial rural, na reforma agrária e na agricultura familiar.

Participam como membros do COTECINF os secretários municipais de agricultura dos 13 municípios que conformam o Território da Cidadania Noroeste Fluminense; um representante da EMATER; um representante da Fundação Instituto da Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ, mais as entidades que representam o segmento da agricultura familiar refletidos nos segmentos de assentados rurais; pescadores; sindicatos e associações de pequenos produtores rurais.

Pode-se dizer que a composição atual do COTECINF reflete a representação do segmento da agricultura familiar no Território Noroeste Fluminense:

Associações de produtores rurais, assentamentos de pescadores, colônias de pescadores e a representação dessas organizações. Não era aquele que ia pra dormir na última cadeira, mas aquele que vive a comunidade (...) tem as suas necessidades, ia lá levando a proposta não a sua, mas a do seu grupo, então, muito representativo sim. (EF 2).

Fica claro que o público participante do COTECINF, assim como preconiza o PTC, constitui o segmento da agricultura familiar, sendo identificado nesse território em diversos públicos: pescador, assentado rural, quilombola, pequeno produtor. Pela fala do representante da DFDA/RJ, o mapeamento dos atores locais gerou surpresa, pois a coordenação do PTC desconhecia a diversidade de públicos da agricultura familiar no Território Noroeste Fluminense.

Outra situação que eu acho muito positiva foi descobrir essas pessoas. Porque a gente não tinha ideia de como funcionava ainda de forma organizada esses setores. Principalmente, o da pesca artesanal, reforma agrária e quilombolas que tinham muito pouca consistência no estado (EF 1).

O entrevistado confirma também, que os atores sociais identificados correspondem ao público beneficiário da política de desenvolvimento territorial conduzida pelo MDA. Soma-se a isso, a inclusão da agricultura familiar no colegiado territorial em condições de igualdade participativa no processo de tomada de decisão da política territorial juntamente com representantes do poder público municipal e federal.

Isso já foi uma conquista por demonstrar para os beneficiários do nosso Ministério, (...) reforma agrária, pescadores artesanais, agricultores familiares, quilombolas, que naquele momento eles teriam a possibilidade de discutir política no mesmo nível de importância que um prefeito, com o secretário de agricultura municipal ou um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Então, isso já foi muito interessante essa mudança de paradigma onde dividiu o poder de forma equilibrada (EF 1).

Quando perguntado aos entrevistados sobre a inserção de segmentos mais capitalizados no COTECINF, as respostas refletiram três apontamentos: (1) esse público não está presente no território da cidadania, e também não é considerado público prioritário pelo MDA; (2) as necessidades entre eles são distintas e desiguais em termos de educação, renda e tecnologia; (3) o colegiado constitui um espaço de reivindicação de direitos sociais daqueles segmentos tradicionalmente excluídos, como quilombola, pescador e ribeirinho.

Não... geralmente, como o território não contempla esse pessoal... não contempla, pois no território não tem ninguém que sobressaia com esse perfil. Não tem (EM 3).

Eles seriam a raposa. Porque se você tem um grupo de cultura baixa, pouca tecnologia, você vai botar alguém com conhecimento de educação, com média e alta tecnologia, com trâmite no mercado? (EM 3).

Não, pelo colegiado não. Porque o sindicato patronal, que é o sindicato dos agricultores maiores, eles não estão participando (...). Mas como essa política do MDA é voltada mesmo para os menores, uns sentem até preconceito (EM 5).

O MDA não vê esse público como prioritário. Para o MDA, o objetivo, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi para atendimento ao agricultor familiar, assentado, quilombola, o indígena, pescadores. Eles dizem que esse público é prioritário e não deixam de ter razão (EM 2).

Não! Porque o colegiado em si foi feito para isso, desenvolver projetos, dar direito a voz e voto as pessoas que foram até então esquecidas igual os povos quilombolas, pescador, ribeirinho. (...) Os outros não, já têm outros meios de conseguir. A gente não, a gente lutou, a gente engatinhou muitos anos, agora está começando a andar. (...) Estamos conseguindo transmitir tudo aquilo que foi necessidade da gente há muito tempo (AF 5).

Em relação ao processo de institucionalização do colegiado territorial nos primeiros anos de implementação do PTC no Noroeste Fluminense, assim como relata uma representante do núcleo técnico do COTECINF, existiam vários problemas nesses espaços em termos de estrutura organizativa, composição e representação:

O Rio de Janeiro (...) conseguiu constituir três territórios, dois cidadania e um rural, mas eles dentro de uma fragmentação seja de informação, ou seja, da sua própria constituição (EF 2).

Achamos colegiados é... não coesos, organizações que faziam parte só no nome, mas que não se faziam presentes; outras que se faziam presentes, não tinham assento; reuniões em que nós tínhamos um varal de caras na

reunião, aí um grupo na outra, parte daquele grupo não se fazia mais presente (EF 2).

(...) Tinha, colegiados sim, mas, a legitimidade que um colegiado precisaria ter, na votação, aquele cinquenta e um por cento dos presentes pra aprovação de alguma demanda, eu não encontrei isso, encontrei muito fragmentada (EF 2).

Contudo, assim como destaca o mesmo entrevistado, apesar de problemas relacionados a implementação do PTC no Território Noroeste, com destaque para a débil institucionalização do colegiado territorial e ausência de assessores territoriais, estes últimos, responsáveis por dar suporte a realização das ações do Programa no território, ainda assim havia mobilização e motivação para participação pelos segmentos da agricultura familiar.

Mas o interessante é que apesar de toda dificuldade, seja por falta de recursos, seja por ausência de assessores territoriais naquele primeiro momento, as pessoas que foram mobilizadas lá em dois mil e nove, dois mil e oito, é sete inclusive, que tiveram aquela primeira mobilização em nome de um programa territórios, eles acreditaram, eles se mantiveram ali, firmes, aguardando a oportunidade de sentar junto ao órgão público, junto as suas entidades, junto as suas outras associações parceiras e tratar uma política de desenvolvimento territorial (EF 2).

Com a solução desses problemas de composição e representatividade no colegiado territorial do Noroeste Fluminense, em junho de 2011, publica-se o regimento interno do COTECINF, no qual destaca-se a estrutura institucional dessa instância decisória participativa.

(1) **plenária**: considerada a instância máxima de decisão do colegiado, é composta por representantes de instituições governamentais de diversas esferas e organizações da sociedade civil, com direito a voz e poder de decisão. Os segmentos representantes da plenária são a DFDA/RJ; secretários municipais de agricultura; órgãos públicos estaduais, como a Emater e a FIPERJ; sindicatos de trabalhadores rurais; movimentos sociais, associações, organizações não-governamentais; assentados de reforma agrária; pescadores artesanais; quilombolas e indígenas.

As funções desempenhadas correspondem: (a) **proposição e construção do PTDRS**; (b) **definição de prioridades** e aprovação dos **projetos**; (c) **articulação** das instituições e estabelecimento de parcerias na implantação de projetos; (d) **fortalecimento da gestão social** com a participação de diversos atores para a promoção do desenvolvimento; (e) adoção de instrumentos de **controle social** (MDA/SDT, 2011).

(2) **núcleo diretivo**: composto por oito membros, sendo quatro oriundos do segmento da agricultura familiar e quatro do poder público, responsáveis pelas seguintes atribuições: (a) **articular** os membros do território; (b) propor e realizar estratégias para a **implantação do PTDRS**; (c) **encaminhar** os **projetos aprovados** pelo colegiado às instâncias competentes; (d) organizar eventos, reuniões, seminários e oficinas; (e) **convocar as reuniões** ordinárias do COTECINF; (f) **divulgar as deliberações** e eventos referentes ao território Noroeste Fluminense (MDA/SDT, 2011).

(3) **núcleo técnico**: formado por instituições/organizações representantes do COTECINF, e também pelo assessor territorial com a finalidade de apoiar tecnicamente o colegiado, no assessoramento de estudos, diagnósticos, planos e projetos. Ao assessor territorial compete (a) **apoiar e mobilizar** os membros representantes das organizações e instituições pertencentes ao território; (b) **acompanhar** o processo de elaboração e

implantação de **projetos**; (c) **assessorar** processos de desenvolvimento territorial (diagnósticos e projetos específicos do território); (d) **apoiar** o desenvolvimento das **ações do colegiado**; (e) estabelecer o **fluxo de informação** com a DFDA/RJ-MDA, com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS), com o Comitê de Articulação Estadual e com a Caixa Econômica Federal (CEF) (MDA/SDT, 2011).

(4) **câmaras temáticas e/ou setoriais**: são grupos específicos em determinadas áreas, compostos por membros do colegiado que possuam experiências ou interesses nas áreas elegidas como prioritárias pela plenária do colegiado para o desenvolvimento rural do Noroeste Fluminense. Competem as câmaras temáticas: (a) **levantar** as **demandas de programas** e projetos junto à base; (b) **acompanhar** e monitorar a implantação e os resultados dos **projetos territoriais** relativos às suas áreas específicas; (c) **assessorar o núcleo técnico** na elaboração dos projetos que estejam vinculados a sua área temática (MDA/SDT, 2011).

Assim como determina o regimento interno do COTECINF, as reuniões estão programadas para serem realizadas a cada três meses, devendo ser convocadas com antecedência mínima de 15 dias e precisam conter um quórum mínimo de 50% mais um dos seus membros (MDA/SDT, 2011, Art. 10^o).

Em relação ao processo decisório, o mesmo é realizado em plenária do colegiado e segundo o regimento interno, o consenso deverá ser privilegiado como modalidade para a tomada de decisões. Caso contrário, a plenária decidirá por maioria simples, na qual cada entidade representante tem direito a um voto (MDA/SDT, 2011, Art. 13^o).

Contudo, apesar da normativa que regulamenta institucionalização de uma esfera pública decisória para a condução da política de desenvolvimento rural, o colegiado territorial do Noroeste Fluminense durante o período de 2012-2013 sofreu descontinuidades e isso contribuiu para uma frágil apropriação da política territorial nas localidades que conformam o território.

Como as pessoas nunca souberam e até hoje não sabem como funciona o território, o problema é esse. O negócio é resgatar porque se a gente não resgatar, a gente vai perder, automaticamente, porque não tem uma continuidade (EM 3).

O funcionamento do COTECINF só teve retorno na realização de suas atividades em junho de 2014 quando novamente se percebe um esforço em convocar reuniões e dar continuidade as atividades.

(...) o colegiado estava sem atuação por diversos motivos, entre esses, a falta de mobilização dos seus constituintes. Com isso, os municípios que pertencem ao Programa Territórios da Cidadania (...) têm dificuldade de acesso aos recursos que o Programa oferece. Seria, portanto, necessária a reorganização com a revitalização do COTECINF (COTECINF, 2014:1).

Segundo as entrevistas realizadas, um dos motivos diz respeito à frustração na participação no colegiado territorial pelos representantes da agricultura familiar devido aos insucessos dos projetos territoriais.

Nas duas últimas, vou ser sincero a você, não fui, não pude ir, nem estava animado a ir (AF 4).

No fundo, as reuniões foram ficando vazias. (...) Então, as pessoas cansam e acabam indo nas reuniões as próprias pessoas que vão a reunião ou o cara

é funcionário público ou é um secretário de agricultura que está ali no cargo, porque o pessoal perdeu o interesse (EM 5).

Assim como discutido na subseção anterior, há preferência tanto pelos secretários municipais de agricultura quanto pelo segmento da agricultura familiar, principalmente, dos pequenos produtores rurais em retornar ao formato municipal da política de desenvolvimento rural.

O nosso problema todo ainda é o território (...). O território não tem como trabalhar ali, não. Não tem. (...) E o dinheiro 200 mil quando vem, pra treze territórios. Muitos nem apresentam, eu não vou, não. Eu não vou mostrar projeto mais não, não adianta, não funciona. Eu acho que tinha que mudar isso (AF 2).

É projeto às vezes de um milhão, um milhão e pouco. Vai atender a quem? (...) Deixaram os maquinários tudo acabar. E a gente precisando de máquina, precisando de caminhão, então está errado. Eu acho que a parceria dos municípios com a safra do pequeno produtor tem que sair de dentro do município (AF 2).

Outra questão diz respeito a participação do agricultor familiar nas reuniões do colegiado territorial, visto não se configurar da mesma forma se a política de desenvolvimento rural privilegiasse os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável. Segundo as entrevistas, a participação do agricultor familiar ocorre de forma mais efetiva em âmbito municipal do que no territorial, o que pode ser explicado pelo âmbito local constituir um espaço onde as relações sociais e as identidades estão estabelecidas.

E quando faz essa reunião, aí quando você chega lá com cinco produtores diante de duzentas pessoas, aquelas pessoas mais influentes... inibem. Falam mais alto, (...) Já dando a lei, então eles... A vantagem do municipal é essa, você fazia as reuniões aqui, ele [agricultor] falava (EM 1).

E se fizer, por exemplo, uma reunião aqui, aí vamos supor que tenha aqui cinquenta, quarenta, sessenta pessoas, aí todo mundo conhecido, a pessoa tem mais facilidade de se expressar, de falar o que acha, o que não acha. Diante de muita gente, que são pessoas estranhas, você sabe que as pessoas ficam com vergonha de falar, dar opinião (EM 1).

Porque a discussão fica no município. No colegiado não (...) chegou gente de todas as associações... (AF 4).

Outro fator que agravou essa descontinuidade participativa refere-se a ausência da figura dos assessores territoriais no Noroeste Fluminense, responsáveis por mobilizar os atores sociais; dar suporte a elaboração e implantação dos projetos territoriais e estabelecer a comunicação tanto daqueles segmentos que não conseguem se fazer representar nas reuniões do colegiado, quanto na atualização de informações para a DFDA/RJ sobre as demandas do território.

O motivo da ausência dos assessores territoriais consistiu na existência de complicações na prestação de contas da ONG contratada pelo MDA para a execução desse serviço no Território Noroeste Fluminense:

Infelizmente (...) teve problema de prestação de contas que era uma instituição que venceu a chamada pública pra prestar esse serviço pro RJ. A primeira parcela, eles não prestaram contas até hoje. A gente pede os

documentos, pede os documentos, eles não apresentam. Que eles tenham perdido o interesse eu até compreendo, mas foram administrativamente extremamente irresponsáveis e vão ser cobrados pelo TCU por isso, pode ter certeza. E aí, infelizmente, ficamos descobertos.

Com a falta de assessoria técnica e administrativa, aqueles segmentos menos representativos no colegiado territorial foram os mais penalizados. “O MDA teve rotatividade também de articulador, aí ficou um negócio muito solto. É isso que desanima as pessoas” (EM 5).

Pode-se dizer que um grupo de “excluídos” e/ou “desinformados” sobre a política territorial rural se formou no território. Isto porque sem a presença do articulador territorial, ações consideradas fundamentais para a implementação da política territorial deixaram de ser realizadas, como: mobilização e convocação para a participação nas reuniões do colegiado; acesso à informação sobre as ações do Programa e identificação das necessidades daquele público menos representativo para a construção dos projetos territoriais. Como resume um agricultor familiar:

Muitas coisas que vem a gente não sabe nem dá onde tá partindo nem pra onde tá indo. (...) não sabem nem dá onde vem, nem pra onde vai” (AF 7).

Além disso, há outra questão já apontada na seção anterior, que a ausência do assessor territorial abre espaço para aqueles secretários municipais de agricultura mais articulados politicamente dominarem as propostas no colegiado territorial e, com isso, aprovarem os projetos de interesse municipal em detrimento do territorial.

O articulador era neutro. (...) colocava no papel o que eu estou falando para você. Chegava lá em Ubá já com a nossa opinião formada. Chegava em Itaperuna com a opinião de Aperibé, Itaocara e Miracema formada porque já estava escrito. Articulava e levava. Depois juntava todo mundo. O articulador era importante. Convidava cinco vezes para a reunião. Se a reunião era dia trinta, dia primeiro ela mandava um convite, dia dez outro, dia quinze outro (EM 1).

A função deliberativa no COTECINF, dessa maneira, é colocada em questão, pois a sua dinâmica deliberativa está mais relacionada ao papel de articulação política e aprovação de recursos financeiros, ao invés de um espaço participativo de construção coletiva de projetos que atendam as necessidades do território. Essa questão da dinâmica do funcionamento do colegiado como um espaço predominante da “gestão estratégica” em detrimento de uma “gestão social”, pode ser percebida na fala do agricultor familiar abaixo:

(...) eu mesmo elaborei o projeto do meu jeito. De repente precisava dar uma passada, uma melhorada e alguém me ajuda. Quando eu cheguei lá com esse projeto, já tinha um projeto que já tava certo, já tinha votado. Eu peguei e falei: tá bom, eu sou fraco. Não tem problema. Vou começar a articular... (AF 7).

O ponto central é que sem a atuação do assessor territorial no colegiado, o acompanhamento da política territorial pelos agricultores familiares fica debilitado e acaba que os secretários municipais de agricultura articulam-se politicamente, deslegitimando os espaços participativos (conselho municipal e o colegiado territorial) e assumindo o domínio do “jogo das regras”. Como já identificado por Coelho et. al (2006), mesmo que haja uma esfera pública participativa de direito, garantida em legislação, há elementos que configuram a dinâmica política das esferas públicas e acabam por minar “as regras do jogo”.

Essa situação é confirmada no Território Noroeste, pois como já relatado, há uma discussão prévia no CRESMA sobre as propostas a serem priorizadas com os benefícios do PTC, não legitimando nem a realização de uma discussão local com as associações de produtores do município, tampouco um debate mais amplo com os representantes da agricultura familiar no COTECINF.

Mas sempre o território puxa mais para as secretarias. Não é um trabalho para puxar mais voltado para as associações. O que acontece? Porque lá o trabalho é assim, os secretários se reúnem antes e discutem os projetos escondido, quando você chega lá, ele já chega para aprovar o projeto. Eles não discutem com as associações o quê é, o quê não é. Os secretários se reúnem, manipulam os projetos e já chegam lá no dia da reunião e o sujeito só vai lá para aprovar. Não é uma coisa que é discutida porque é discutido entre os secretários e já levam pronto, chegam lá só para aprovar. Porque muitos projetos são aprovados e às vezes não vão beneficiar nada, mas foi aprovado e não tem utilidade nenhuma e a coisa fica parada no município (AF 3).

Desse modo, alguns representantes do segmento da agricultura familiar ficam à margem do processo decisório deliberativo na política de desenvolvimento territorial rural. Se o secretário municipal de agricultura não persegue a gestão social como prática privilegiada para a sua atuação, as associações de produtores rurais não alcançam uma participação efetiva no PTC. Isto porque a inclusão participativa no COTECINF está condicionada a inserção de representantes da sociedade no conselho municipal de desenvolvimento rural. Acontece que a maior parte desses conselhos também apresenta entraves para a consolidação da gestão social enquanto prática privilegiada na sua dinâmica de funcionamento.

Soma-se a isso, a dificuldade pelos representantes da agricultura familiar em exercer o controle social e obter acesso à informação sobre as ações que estão sendo financiadas no município com os recursos financeiros do PTC. Tal situação é relatada por um representante da associação de pequenos produtores rurais:

Na verdade, a beneficiada direto é a secretaria de agricultura do município. Então, a gente faz um trabalho há muito tempo e a briga nossa no território é porque o recurso não chega nas associações (...). Quando os produtores chegam lá nas secretarias é uma dificuldade para atender danada. (...) Nós estamos tendo uma dificuldade na parte de atendimento (...). Porque o recurso é liberado da delegacia, cai na secretaria de agricultura, a secretaria de agricultura não atende os produtores (AF 3).

O tema do controle social se agrava ainda mais quando os conselhos municipais de desenvolvimento rural não possuem uma atuação efetiva por parte da sociedade civil devido a diversos entraves, como: frágil mobilização e organização social; adestramento político marcado pela falta de consciência cidadã; ausência de instrumentos necessários para a cidadania; centralidade do Estado no processo de tomada de decisão política, dentre outros (DEMO, 1988). Acaba que a maior parte da população local desconhece a existência desse espaço público participativo, e também não é informada sobre o seu funcionamento, incluindo as principais discussões e deliberações.

(...) o conselho aqui não está funcionando... (AF 1).

Tem mais de quatro anos que não o reúne o conselho. Aí o secretário toma a decisão dele pra lá, o conselho não é participado, também não convoca

reunião nem nada. Eu mesmo tenho várias atas que eu não assinei. Tem um negocio assim, as secretarias de agricultura... Os secretários é o seguinte, quando a gente vai fazendo um trabalho de acordo com eles, eles vão deixando. Quando a gente começa a fazer um atendimento melhor aos produtores, às associações, aí eles já não querem e preferem seguir mais ou menos sozinhos (AF 3).

De acordo com a fala do entrevistado, quando há discordância ou conflito político com o secretário de agricultura no conselho municipal, a tendência é o poder público privilegiar nos espaços participativos aqueles representantes da sociedade que seguem uma postura de “adestramento político” e conformação das ações com as propostas oriundas do poder público. A participação, dessa forma, não adquire um sentido de conquista, de estado de poder político e de luta por direitos sociais, característico da gestão social, ao contrário, detém o significado de concessão, tutela, doação, típico da gestão estratégica (DEMO, 1988).

Sobre esse aspecto, um gestor municipal de agricultura confirma que a participação dos agricultores familiares como membros no COTECINF é feita por indicação.

o colegiado é, como nós o formamos, ele às vezes é formado por indicação. As pessoas fazem a indicação, sabe como é? (EM 3).

Com isso, esse representante da sociedade civil que participa do colegiado territorial desconhece muitas vezes a sua função como membro desse espaço participativo e acaba por comprometer a autonomia durante o processo de tomada decisão:

O conhecimento do que é, como funciona o colegiado. Às vezes a pessoa bota o nome, mas não sabe nem por quê (EM 3).

Eu acho que o colegiado tinha que receber uma reciclagem porque é ele quem vai aprovar os projetos. Mas as pessoas não sabem a importância de um colegiado... Ele é que aprova as contas, que aprova os projetos, ele é que dá o aval... (EM 3).

Mesmo com tais entraves, os agricultores familiares identificam o COTECINF como um espaço aberto à fala, à participação dos agricultores familiares, enfim, ao processo de discussão. O entrave reside justamente na tomada de decisão política, principalmente, no momento dos projetos territoriais.

Já teve muito secretário de baixar a cabeça (...). Tem que escutar, tem direito a falar, mas tem direito a falar também. Então o pessoal viu, tanto agricultor familiar quanto pescador, viu que ali é tudo igual, não tem ninguém melhor, pior do que ninguém. Todo mundo que está ali é igual, tem o mesmo direito de voz, de voto. Eu acho que por aí caminhou certo o colegiado. O triste da gente no colegiado é só um, é na hora dos projetos (AF 5).

Essa situação predominante no colegiado territorial guarda relação com o frágil poder de organização social e pressão política da sociedade, o que pode ser explicado pela falta de coesão social entre os diversos públicos (pescador artesanal, quilombola, assentado rural, pequeno produtor de olerícolas, café, fruticultura, etc.) que compõem o segmento da agricultura familiar. Acredita-se que há mais fragmentação do que união, mais atuação individual ao invés do agir coletivo entre os representantes da agricultura familiar no colegiado devido às necessidades específicas que cada público apresenta. Por isso, para

alguns representantes da agricultura familiar, os benefícios deveriam ser organizados de acordo com a atividade produtiva característica de cada público:

os critérios deveriam ser feitos com a classe beneficiada (...) (AF 4).

A necessidade de um agricultor familiar pescador, ele precisa de que? Ele no caso precisa de um barco bom, ele precisa de uma fábrica de gelo, ele precisa de um bom freezer para estocar, ele precisa ter noção de limpeza de peixe e agregar valor ao pescado. Já o produtor de leite hoje, ele precisa ter o que? Boa infraestrutura de mobilidade para escoar a produção, teta de leite para no caso não precisar pegar o leite todo dia, ter um crédito rural para manter a atividade (EM 3).

Outro ponto negativo diz respeito à associação entre a participação do secretário municipal de agricultura no colegiado territorial e o recebimento de recursos financeiros pelos projetos territoriais. Como resume um agricultor familiar: “*tem que ter a prefeitura. O recurso só vem via prefeitura*” (AF 4).

O cargo de secretário municipal de agricultura é muito rotativo e acaba que aqueles gestores que se mantêm mais tempo no exercício da função conseguem ter um acúmulo de conhecimento político sobre a dinâmica de funcionamento do programa territorial que outros gestores recentemente no cargo não detêm.

Então, se você está numa discussão de território, participando, você tem que ficar ali para sentir como é, como você participa. Tem alguns municípios que ficavam sendo a cabeça, não mudava. Era esse que fazia a gestão da casa. Ah, você agora é a secretário? Vou te ensinar como é que funciona o conselho. Os secretários de agricultura que são os que mais participam, eles ficam muito pouco tempo no cargo e tem município que eles ficam vitalícios. Aí acaba que uma secretaria muda tanto de secretário... aqui em Miracema é assim, Itaocara está sendo assim, o secretário muda três vezes, Italva está sendo assim, Pádua está sendo assim... (EM 5).

(...) O cara sai, porque é coisa de política, até ele mandar um ofício para lá dizendo: o novo representante agora é fulano de tal, o cara fica um tempão sem ver reunião. Aí vai lá depois, demanda tempo para validar algumas coisas que eles fizeram (EM 5).

Contudo, mesmo com a existência de mais pontos negativos do que positivos na dinâmica participativa do PTC no Território Noroeste torna-se importante destacar que o COTECINF é considerado um espaço público participativo potencial para o segmento da pesca artesanal. A participação da associação de pescadores no colegiado territorial possibilitou o reconhecimento social desse público como pertencente ao segmento da agricultura familiar, além de conseguir publicizar suas reivindicações e garantir direitos sociais até então inalcançados. Tais conquistas podem ser explicadas pela maior mobilização social e capacidade organizativa da associação de pescadores artesanais.

Muita gente não conhecia a pesca e não reconhecia a pesca como uma atividade. (...) não entendia que a pesca artesanal também é enquadrada como agricultura familiar. Era uma barreira, o agricultor familiar e o pescador artesanal. Então havia um racha, uma separação, onde estivesse a agricultura, a pesca não estava junto. Hoje o contrário, a pesca briga pela agricultura familiar, junto com os produtores e o agricultor familiar (AF 5).

Aí nós fomos convidados para participar. E começamos a ter voz, falar sobre as nossas necessidades, o que a gente mais precisava de imediato e isso gerou só coisas boas. Porque até então ninguém falava de pesca e nem de pescador, e através do Território da Cidadania o pescador começou a ter credibilidade, respeito da gente falar igual com vereador, prefeito (AF 5).

De forma geral, a dinâmica participativa no PTC no Território Noroeste Fluminense é caracterizada pela institucionalização do colegiado territorial como uma esfera pública de decisão da política de desenvolvimento rural. Participam de forma paritária representantes tanto da agricultura familiar quanto do poder público dos 13 municípios que conformam o território. As regras que direcionam o funcionamento do colegiado territorial vão ao encontro da prática da gestão social em esferas públicas, prevendo a participação com deliberação daqueles segmentos da sociedade tradicionalmente excluídos e do consenso como modalidade privilegiada da decisão política.

Entretanto, o processo decisório é comprometido do ponto de vista da gestão social devido aos diversos entraves na dinâmica de funcionamento do colegiado territorial, dentre os quais, destaca-se: articulação política dos gestores municipais em detrimento da legitimidade da gestão social dos espaços de participação tanto nos conselhos municipais quanto no colegiado territorial; dificuldades pelos agricultores familiares no exercício do controle social; descontinuidades do Programa e do funcionamento do COTECINF; fragilidade na mobilização e na participação cidadã; débil capacidade organizativa para inclusão efetiva e empoderamento de alguns segmentos da sociedade no colegiado territorial.

Um dos destaques da dinâmica participativa no Território da Cidadania Noroeste Fluminense diz respeito à apropriação do colegiado territorial pelo segmento da pesca artesanal enquanto uma esfera pública de reivindicação das suas demandas e de garantia de direitos sociais. Através da inclusão desse segmento no COTECINF foi possível alcançar o reconhecimento social frente aos demais públicos da agricultura familiar, e também dos representantes governamentais de “um direito a ter direitos” no âmbito da política de desenvolvimento territorial rural.

A dinâmica participativa no **Território Oeste Pampeano** não segue o mesmo processo em termos da gestão social quando comparada com o Território da Cidadania Noroeste Fluminense.

A primeira diferença consiste na ausência de uma esfera pública decisória nos territórios como um mecanismo existente na estrutura organizativa do programa territorial. A localização dos conselhos locais e regionais, onde são realizadas reuniões de trabalho com diretores e técnicos do INTA, juntamente com os representantes da agricultura familiar, nem sempre coincidem com a localidade pertencente ao território.

No caso da Agência de Extensão Rural de *Victorica-La Pampa*, responsável pela coordenação do projeto territorial no Oeste, não há atualmente um conselho assessor local, de caráter consultivo, onde discussões podem ser realizadas e ações de trabalho do INTA receberem o acompanhamento pelos segmentos da sociedade.

O motivo da não conformação do conselho consiste na experiência anterior que gerou frustrações na participação pelos técnicos do INTA e população local, o que ocasionou a descontinuidade de funcionamento. Os prefeitos, também membros do conselho assessor local, deslegitimavam o espaço participativo e as decisões tomadas em assembleias. O resultado foi a fragmentação e a setorialização das discussões por órgãos competentes do poder público municipal. Essa experiência foi relatada pela coordenação da Agência de Extensão Rural de *Victorica* na época:

(...) durante el periodo de la asamblea que duraron muchos años la municipalidad era un integrante (...) donde iba el Intendente y no tomaba

decisiones en la asamblea. Esto trajo algunos problemas porque muchas veces el Intendente no pasaban las decisiones al consejo deliberante si no pasaban a la asamblea y trajo conflicto. (...) la municipalidad creó “la mesa de gestión local” donde hay representante de distinta Instituciones. Lo que no supo aprovechar la municipalidad es conservar el espacio de la asamblea abierta. (...) concentró todo en lo representante institucional y para cada problemas arma comisión. Es decir que desmembró la asamblea en varios puntos (I 5).

As assembleias organizadas pelo INTA detinham a participação de diversos segmentos do poder público, como gestores municipais, técnicos do INTA, diretores de escolas, etc. – e da sociedade civil tanto do meio urbano quanto rural. Constituía um mecanismo participativo onde os problemas eram discutidos e deliberados por consenso. “(...) *No había nunca una votación, nunca se levantaba la mano si se tomaba una decisión se tomaba por consenso*” (I 5).

Para o INTA, a participação nas assembleias possibilitou a ampliação dos seus temas de trabalho para além do setor agropecuário que também deveriam ser priorizadas nas ações de extensão rural. De acordo com o depoimento do entrevistado, os técnicos extensionistas não esperavam que na primeira assembleia organizadas necessidades de ordem social e não relacionadas à produção agropecuária seriam colocadas em pauta, a fim de serem incorporadas nos projetos rurais do INTA. A partir daí, temas de saúde, lazer, infraestrutura, educação foram discutidos nas assembleias e puderam ser tecidas estratégias de enfrentamento para aquelas problemáticas valorizadas pela sociedade local.

En la primera asamblea nosotros pensamos que el primer problemas que iba a salir iba a estar vinculada a la producción agropecuaria y el primer problema que nos tira la gente era que hacíamos con los jóvenes en su tiempo de óseos porque había mucho alcoholismo en Victoria (I 5).

Y se propuso de hacer con los jóvenes recitales barriales en distinto lugares de Victorica donde había actos gratuitos donde tenían que llevar un alimento no perecedero para luego darle a la gente más necesitadas (I 5).

(...) Era una problemática en su momento que sentía y no sentía lo productivo el problema fuerte era “social”, entonces empezamos a trabajar en eso y surgió problemas de salud, de infraestructura (...). Se consiguió un cirujano para el Hospital que no lo tenía, se consiguió fondo para hacer un Centro de Cuidados Infantiles, para centro de información turística, se consiguió muchos recursos para infraestructuras, se realizaron grupo de desocupado y se lo capacitó para actividades productivas o de servicios (I 5).

No caso do Território Oeste, a participação dos pequenos produtores de caprinos ocorre no âmbito da Lei Caprina Nacional por meio de uma mesa de discussão denominada de UEP sendo também composta por representantes dos poderes públicos municipal, provincial e técnicos do INTA.

Sobre o público participante, a representação pela sociedade é predominantemente de pequenos produtores de cabra, pois no território quase a totalidade é característica desse público: “(...) *el productor de la zona, que vive en la zona, el, 95,97% es el pequeño productor. Y recto ese porcentaje es mediano productor, no podemos hablar de productores grandes*” (PE 1).

A UEP constitui a instância responsável por administrar os recursos financeiros provenientes da Lei Caprina Nacional por meio da aprovação de projetos para créditos em infraestrutura produtiva, aproveitamento de leite, forragens, como também subsídios para suplementos e desenvolvimento tecnológico²⁹.

Uma das ações do INTA no Território Oeste consiste no apoio ao associativismo pelos pequenos produtores de caprinos. O fomento a organização social, a fim de conseguirem conjuntamente buscar melhorias e usufruir de maiores benefícios, também constitui uma das ações perseguidas pelo governo provincial na coordenação da Lei Caprina Nacional.

Para a conformação das associações, reuniões foram realizadas com os pequenos produtores e elegeu-se como critério de agrupação a localização e as necessidades comuns em relação à atividade produtiva.

esto fue una de las primeras acciones (...), empezar reunirnos con los productores y ver... eh... por ubicación y por demanda en común, que intenciones tenían ellos de agruparse. Bueno acá tuvimos, encontramos con varias situaciones, situaciones en que nos llevó hasta que grupo se empezaron a conformar como asociaciones de productores (PE 1).

Nesse processo nem todas as associações formadas se mantiveram. Porém, com aquelas associações consolidadas organizacionalmente foi possível o desenvolvimento de ações direcionadas para o apoio técnico da atividade produtiva caprina realizada pelo governo provincial e com o apoio do INTA.

encontramos con situaciones en que se formaron algún grupo y en poco tiempo se desarmaron. (...) esas fueron las primeras acciones porque a tenernos ya organizados los productores, ya nos permitió tener más en claro charlar con ellos, eh... sobre que teníamos que trabajar en el resto de las cuestiones que son más técnicas, por ejemplo, el aspecto sanitario, nutricionales, eh... genético... a tenernos de esa manera organizado nos permitió empezar a... desarrollar otro tipos de componente (PE 1).

Durante a realização da pesquisa de campo e das observações nas reuniões da UEP, torna-se importante destacar que a representação do poder público provincial incentiva o diálogo, a participação do pequeno produtor com o intuito de opinarem e expressarem suas necessidades, além de privilegiarem o consenso e as decisões pelos produtores. Como reconhece a coordenação provincial da UEP no território:

(...) y porque quienes mejores que ellos conocen la verdadera situación de cada uno de los productores que representan... (PE 1).

Soma-se a isso, a existência de uma sensibilidade pela coordenação da UEP e pelos técnicos do INTA sobre a importância de realizar um trabalho coletivo junto aos pequenos produtores, incentivando-os a terem autonomia e buscarem o fortalecimento por meio da participação em associações.

(...) es el perfil de los técnicos que la coordinan (...) personas comprometidas con una personalidad de profunda sensibilidad social (I 2).

²⁹ Informações retiradas do documento da UEP intitulado Informe sobre a Lei Nacional 26.141 – Regime para a recuperação, fomento e desenvolvimento da atividade caprina (sem data).

A mí me gusta de ese tipo de trabajo y como me gusta, me gusta que se dé a cabo, o sea, me gusta a mí, por eso lo aprueba le interesa también se desarrollen de esa manera, que la demanda salgan (...). Estamos (...) fomentando organizaciones de productores para poder escuchar las demandas de ellos. (...) a mí me gusta mucho el trabajo este interdisciplinario, incluso que participen otras instituciones (PE 1).

Cabe ressaltar que, de forma geral, a formação universitária dos técnicos extensionistas segue uma linha transferencista, para atuar em áreas rurais com sistemas produtivos mais dinâmicos e com maiores retornos financeiros. O Território Oeste, ao contrário, não se enquadra nessas características e, por isso, o desempenho da extensão rural está diretamente relacionado com a sensibilidade do extensionistas em trabalhar nessas localidades.

Desde la parte técnica, mucho tiene que ver con la formación de ellos en las universidades. En muchos de los casos venimos formados con una visión meramente productiva y sin embargo la experiencia te indica que no se entra por la cuestión productiva (...) (I 2).

Essa atuação dos técnicos extensionistas de abertura ao diálogo e apoio à assistência técnica nos territórios é sentida pelos pequenos produtores do Oeste, assim como identificada nos trechos das entrevistas abaixo:

Siempre uno guarda respeto delante de los técnicos y todo. Pero sí, ellos le dan la posibilidad de que uno pueda hablar y pueda estar de acuerdo con lo que ellos dicen. Si hay alguna pregunta o algo que no va uno lo puede aclarar (SC 2).

porque son compañeros nuestros en el mismo trabajo. Así que no nos caben dudas, no nos caben dudas de que es bueno (SC 2).

O sea que siempre coinciden los pequeños productores con los técnicos. No hay problemas entre técnicos y productores (SC 2).

Nosotros somos una de las asociaciones que los proyectos hemos presentado en conjunto con técnicos y nosotros los discutimos con los técnicos (...). Lo presentamos a los técnicos y los técnicos evalúan, lo evaluamos entre todos (...) (SC 1).

A participação pelos pequenos produtores de caprinos pode ser caracterizada como um fenômeno inicial marcado pela etapa de conformação das organizações sociais, principalmente, da Associação de Criadores de Cabra Colorada. Constitui um primeiro passo para a prática da gestão social, pois está se desenvolvendo entre os produtores a comunicação, a troca de experiências, de necessidades vivenciadas, enfim, de um processo de discussão, característico da gestão social.

A UEP, dessa maneira, constitui o espaço pelo qual os pequenos produtores podem ter contato com representantes governamentais, técnicos do INTA, a fim de expressarem suas demandas e buscarem alcançar benefícios com a Lei Caprina Nacional.

Se está trabajando en la creación de la Asociación Caprina de toda la región, actualmente algunos productores forman parte de asociaciones por localidad o paraje. En algunos casos esas funcionan en otros no pero, de todas maneras al paraje se le da participación en la mesa y se busca a los referentes de la región para que pueda dar a conocer las diferentes

demandas y objetivos de la región que representa. Esto promueve a que crezca cada asociación aunque muchas veces los tiempos sociales son diferentes pero, siempre tienen la posibilidad de expresarse independientemente que estén asociados o no (PE 1).

O associativismo no Oeste é percebido como um instrumento para os pequenos produtores não somente adquirirem benefícios com os projetos financiados, mas construirão relações sociais e processos comunicativos com os demais produtores do território. Isto porque os estabelecimentos rurais estão afastados uns dos outros, com precárias condições de transporte e vias de locomoção. Como sintetiza a Diretoria de Extensão Rural do Centro Regional *La Pampa-San Luis*, o associativismo no Território Oeste constitui um meio para se alcançar o desenvolvimento:

una forma desarrollo de esa zona es que lo caprino se asocien si no hay asociativismo individualmente no llegan para nada, sólo a la subsistencia no mas. Pero por eso muy interesantes esta las Asociación de Cabras Colorada y otras Asociaciones del Productor del Paso. El tema de asociativismo hay es muy interesante y fuertes y la gente en la reuniones la toma como un evento social muchas gentes no baja al pueblos durante semanas meses y por ahí bajan para la reunión (I 5).

Segundo os pequenos produtores a inserção em associações é bastante valorizada, pois partem do pressuposto que sozinhos não conseguem melhorias em suas condições de vida que, em sua maior parte, estão refletidas no fortalecimento da atividade caprina, como comercialização e melhoria genética da criação. Ou seja, há um sentido de valorização do coletivo, do espaço grupal em si mesmo, como também a identificação do associativismo como um instrumento para o desenvolvimento:

(...) porque queríamos mejorar el producto, tener un mejor comercio. Sí, que es la forma que así lo hemos logrado (SC 2).

(...) intercambiar ideas, a tener mejores contactos. Porque es así, uno se va conociendo, tiene mejores contactos y por medio de eso se puede conseguir mucha ayuda (SC 2).

porque es la forma que puedan los productores hacer algo. (...) siempre, por lo general, hay que trabajar en conjunto. La agrupación es algo fundamental. (...) una persona no puede hacer nada. Pero entre todos en conjunto, sí (SC 2).

Que solos no vamos a ningún lado... y cuando hay un grupo de gente, cuando hay un grupo de gente, que estamos de acuerdo, se discuten temas (SC 1).

yo soy de las personas que sé que unidos se puede hacer mucha cosa. Por empezar pienso así: que sola yo no llego a ningún lado, pero juntos sí. (SC 5).

Contudo, os pequenos produtores chamam a atenção para a necessidade da igualdade entre os participantes da associação expressa na cria de cabra. A produção caprina constitui a identidade do Território Oeste, pois detém um significado compartilhado entre os produtores refletido tanto na atividade produtiva quanto em valor simbólico, de reconhecimento social.

Como já apontado por Castells (1999), a identidade detém um sentido que se torna internalizado entre as pessoas e é responsável por construir a socialização em movimentos e organizações sociais. Pela identidade, ocorre a construção de interesses comuns durante o processo de discussão em esferas públicas característico da gestão social.

(...) con lo que nosotros tenemos de integrantes de la asociación es como que nos entendemos bien. Nunca tenemos problemas. (...) tienen la misma cría e aparte es como que coincidimos las mismas ideas (SC 2).

No es bueno que se oponga gente que no son directamente productores, que nosotros los conocemos bien que no son productores (SC 2).

Como já discutido no capítulo II deste estudo, a participação é definida como um processo e encontra-se em constante construção. Passa por um esforço de mobilização, como vem ocorrendo no Território Oeste Pampeano, seguindo uma etapa de formação das organizações sociais que funcionam como instrumentos de atuação coletiva em esferas públicas (DEMO, 1991).

A gestão social, dessa forma, atua tanto em um nível “micro” no âmbito das associações, onde se constrói a dialogicidade e a intersubjetividade com maior presença de traços identitários entre participantes, quanto em um nível “macro”, no âmbito de esferas públicas decisórias, com a presença de diversos públicos, dentre eles o poder público e demais segmentos da sociedade.

Desse modo, a UEP constitui um espaço para que os produtores possam expor suas necessidades, discutirem as ações a serem financiadas e construir estratégias para o enfrentamento das problemáticas. Os projetos são de caráter produtivo e de assistência técnica, sendo elaborados pelos técnicos, a partir das demandas apresentadas pelos representantes das associações nas reuniões. Ressalta-se que a participação é aberta aos pequenos produtores, não necessitando serem membros de alguma organização social. É recorrente nas reuniões que outras problemáticas surjam para além do setor agropecuário, como a falta de jovens no campo e a ausência de lazer no território.

si vienen ellos no lo hablan la respuesta técnica, manifiestan esa problemática, y... entonces encaramos, muchos proyectos que estamos encarando en la ley caprina, vinculada a esto... que tiene que ver meramente con lo productivo, pero que buscan este tipo de solución. Por ejemplo, esto de la planta triple si viene uno dice bueno es un aspecto solamente nutricional... pero esto de poder acercarle al lado de la casa que la pueda manejar con este sistema de riego, y no tener que decirle que agarre una regadora, que lo sea, sistematizar algunas cuestiones (PE 1).

(...) problemáticas de la falta de mano de obra... Se están yendo los jóvenes, una constante que sale siempre en todas las reuniones. (...) en una charla de UEP, uno de los productores dijo no, no es tanto la preocupación que ganara un peso más o un peso menos, sino de que nosotros en campo no tenemos vacaciones, no tenemos ningún tipo de distracción, la posibilidad de... de decir en el fin de semana me quiero ir a... a pasear e ir a una fiesta... (PE 1).

O enfoque territorial, nesse caso, adquire potencialidade para o enfrentamento de tais problemáticas no Território Oeste, pois pressupõe o abandono estritamente setorial das políticas de desenvolvimento rural, adota a perspectiva multidimensional e vincula urbano-

rural (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004), tendo por finalidade promover melhoria de qualidade vida de uma sociedade, com fins e meios definidos pelos atores sociais pertencentes ao território (MALUF, 2000).

No caso da UEP, as demandas atendidas são de caráter produtivo e não em termos mais estruturais, como colocadas pelos pequenos produtores. Mesmo aquelas relacionadas ao setor da caprinocultura, os recursos disponibilizados não são suficientes para atender todos os produtores. No início da constituição da UEP, segundo explica a coordenação do governo provincial, os benefícios eram individuais e esse processo foi desgastante em termos de priorização do produtor a ser beneficiado.

los problemas teníamos más que todo cuando el primer año hicimos los proyectos particulares. (...) nosotros recibimos un monto de dinero, para entregarle a veinte productores, pero la demanda que nosotros recibimos, o sea, las solicitudes eran de cien productores. Eso fue una práctica importante para la UEP porque en realidad lo que hicimos nosotros (...) se nos juntamos, nos sentamos en la mesa y dijimos: “tenemos diez productores de La Humada, cual es la organización de La Humada? Bueno, ahí tienen de seleccionar cinco... (...) ahí se empezaba la discusión y que criterio elegían, nosotros los orientábamos los criterios. (...) incluso por ahí salíamos para hacer una recorrida para ver el estado de la situación de esos productores o le hicimos llenar a un formulario para saber cual la realidad de cada productor, pero después, los que elegían eran ellos (...). (PE 1).

Porém, após essa experiência, nos anos seguintes os projetos construídos tinham formato comunitário, sendo os recursos financeiros canalizados para as associações e não mais ao produtor de forma individual. Essa modalidade de projetos possibilitou um maior impacto social, além de transferir para as associações a responsabilidade pela administração financeira do recurso.

Lo que pasa que un proyecto comunitario tiene mucho más impacto en el territorio y a partir de utilizar más eficientemente los recursos; que hacer proyectos individuales. Así por ejemplo, el caso del tambo de Algarrobo del Águila; es un tambo, máquina para ordeñar leche, era para cuatro productores no para uno. (...) Con este tipo de proyecto se llegaba a todas partes del territorio y se evidencia que siempre el esfuerzo es para los productores; más colectivos que individuales (I 2).

la ejecución (...) dábamos todo el apoyo administrativo y técnico, lo que ellos tienen que responsable después es con la rendición de ese proyecto, o sea, si tienen que volver la plata. (...) el proyecto eso contemplaba la compra de cien bolsas de alimento, tienen que presentar la factura de esa compra (...). Entonces si no hacen ni una cosa ni la otra, los perjudican a ellos porque dejan de ser beneficiarios de la ley, (...) se quedan sin fondo para ejecutar hacer otras cosas (...). (PE 1).

No caso da dinâmica participativa do Território Oeste é importante destacar que as condições agroecológicas desfavorecem a participação por ser uma zona isolada, de baixa densidade populacional, com poucos recursos e sem atrativo econômico. Recentemente teve início em algumas localidades a ocupação de algumas áreas para a plantação de soja, o que está ocasionando uma mudança na dinâmica produtiva.

es una región semiárida que durante muchos años fue olvidada y tuvo una dinámica a veces difícil de comprender. Por ejemplo, hasta no hace muchos años no había alambrado, pero con la explosión de la agricultura de la soja y del maíz hubo un corrimiento de la ganadería de la zona más agrícolas a la zona desérticas apta para la ganadería. (I 2).

Além disso, há também descontinuidades na participação e na manutenção das associações que acabam muitas vezes com a desintegração de seus membros. O desafio maior está na manutenção do processo participativo e na consolidação das associações. No Território Oeste, o contato do pequeno produtor com a política historicamente se caracterizou por relações de clientela e somente em épocas de eleições, o que gera descrença e frustrações no processo participativo em esferas públicas, como a UEP.

Siempre hay productores o asociaciones que les cuesta mucho participar. Por la cuestión que han sido estafados o engañados por mucho tiempo por eso cuesta volver a creer (I 2).

el negocio comunitario es medio complicado... a no ser que vaya de instituciones que tengan un compromiso social (SC 4).

Outra crítica relacionada ao processo participativo no Oeste diz respeito ao estabelecimento de associações sociais apenas para o recebimento de recursos financeiros ou benefícios (assistência técnica, alimentos, etc), não tendo uma característica de compromisso coletivo e luta política por direitos. Desse modo, o associativismo dos pequenos produtores do Oeste pode estar mais próximo de uma participação “concedida” do que “conquistada”.

Personalmente pienso que la gente se junta para realizar eso y después no se hace un seguimiento o si se hace es casi obligado. No se aprovecha esa instancia para hacer el seguimiento (I 5).

(...) Acá se asocian sí a través de crédito. El productor pampeano se asocia con algún fin en particular siempre si es crediticio, si no es crediticio, o no es algún tipo de asistencia técnica, o asistencia, no tiene un beneficio de eso, no se asocia (SC 4).

Para a coordenação do INTA no Território Oeste também existe essa motivação nos pequenos produtores de participarem das associações somente para alcançar benefícios oriundos do Estado. Isto porque devido aos recursos serem insuficientes para a quantidade de produtores, os projetos assumem um caráter comunitário e não individual. Enfim, para o produtor ser beneficiário da Lei Caprina Nacional, necessita pertencer a uma organização social do setor caprino.

Entonces también la organización se empezó a dotar como una excusa para que donde se bajaba los recurso. Esto sufrió un cambio de una cuestión más vinculada a la identidad de vincular la producción (...) y nos fortalecemos mutuamente a tener una cuestión más vinculada cómo me financio? cómo fortalezco? a través de los aportes de los organismo del Estado (I 5).

(...) nosotros nos agrupamos cuatro o cinco familias y queremos comprar la comida de los animales, juntos sí se puede, pero yo sola no. Eso es lo que te ayuda la asociación. Y por medio de la asociación hay muchos proyectos,

programas y sola no. Esa es la diferencia cuando estás y cuando no estás en una asociación (S 5).

A finalidade da participação restrita ao recebimento de recursos é criticada por um representante da Associação de Produtores de Cabra Colorada, pois direciona os projetos para fins individuais e não coletivos. Em sua opinião, as organizações deveriam atentar para a inclusão de membros somente com esse propósito.

Yo le decía que para lograr este proyecto lo tenemos que hacer entre pocos, gente que ellos tienen que seleccionarlos, que ellos vean que realmente tengan intención de hacer. Pero hay gente que, que, que se asocia solamente para recibir beneficios, ya sea por el alimento que le dan, por cualquier beneficio, por un rollo de alambre, cualquier ayuda que dan. (...) Pero perjudica a todos. Por eso yo digo “Tenemos que ser muy estrictos en esto” (SC 3).

Outra dificuldade que guarda relação com a dimensão participativa no Território Oeste diz respeito à dificuldade em construir um objetivo comum no processo associativo, ou seja, o alcance do bem comum como preconiza a gestão social

(...) es difícil unificar el pensamiento... Entonces asociarse, en el hecho de decir... con un fin común de una sola... un solo fin común es complicado. Es muy complicado (SC 4).

Essa vulnerabilidade associativa guarda relação com a característica individual que os produtores rurais argentinos possuem. Segundo depoimentos de um pequeno produtor de caprinos e de um representante no poder público do Território Oeste há desconfianças na atuação coletiva:

Somos muy individualistas. es muy difícil... incluso hasta asociarnos, porque... en muchos de los casos... como el fin es siempre polarizar, no es subsistir, es la ambición, o la... la cuestión más de fondo, siempre nos lleva a que es difícil ponernos de acuerdo (SC 4).

el pensamiento del argentino es que siempre si nos asociamos algún se va a llevar más ventaja que el otro. (...) Que si nos asociamos, uno siempre se va a tener más ganancia que el otro... bueno, tenemos esa desconfianza (SC 4).

El productor es muy individualista. Cuesta mucho para unirse. No tiene una cultura asociativa. Es muy difícil para ellos entender el sistema asociativo. Se preocupan por ellos mismos, con su producción, con sus animales. Falta una mejor manera de participar, para movilizarlos en una conciencia participativa (PM 3).

Por fim, uma última questão levantada pela coordenação do INTA no Território Oeste é que a UEP não reflète o caráter territorial enquanto um mecanismo de participação, pois o público participante é somente de produtores de caprinos, faltando a inserção de outros segmentos do território, como produtores de gado, ovelhas, etc. e do meio urbano.

no creo que la UEP caprinas es una organización del territorio, es decir, es una organización que decide sobre el territorio porque el único que se decide por lo caprinos y no lo que se hace con bovinos, con los pueblos, con las inversiones ni siquiera regula lo que se hace con el tema ambiental. Por

eso es una organización presente, es una base para una institucionalidad probablemente sí! porque hoy como están es una organización que habla sobre carne no sobre el territorio, pero no habla de territorio y acá estamos hablando del territorio. Si lo queremos hace un poco más complejo el territorio es más que la cabras, que la agricultura familiar y que muchas cosas (I 3).

Contudo, o pluralismo do público participante em um mesmo espaço de participação não é consenso entre os produtores de caprinos devido às necessidades serem distintas entre os diferentes tipos de segmentos, e também existirem conflitos entre eles quando disputam prêmios em feiras agropecuárias. Como já relatado, a cria de cabra é típica daquele produtor rural mais vulnerável, mais empobrecido, desprovidos de condições básicas em seu estabelecimento rural (moradia, água encanada, deficiência em transporte e em segurança alimentar, etc.). Soma-se isso, que a dinâmica do território é predominantemente constituída por esse público, não existindo a presença de grandes produtores rurais e de um setor urbano mais dinamizado.

Quando perguntados sobre a inserção de diversos participantes que não somente de pequenos produtores de caprinos na UEP, as respostas foram negativas, tanto para os representantes do poder público, como técnicos do INTA e do governo provincial...

No! Incluso las necesidades son diferentes, el gran productor no necesita plata para alimentar durante la sequía porque tiene los recursos (I 2).

No, porque (...) cuando nos vinculamos a los diferentes sectores, si nosotros estamos bajo un sector, como el caprino en lo cual las prioridades son muy básicas, tenemos esa política, de resolver las prioridades básicas. (...) porque para un gran productor (...) existen herramientas que puedan hacer principalmente al dinero. (...) te digo productor grande porque tiene, es un empresario, digamos, tiene otras actividades (...) (PE 1).

... quanto para os membros das associações, pois, em síntese, a cria da cabra é o elemento identitários para os pequenos produtores do Território Oeste:

por qué, porque yo crío chivas y soy de una asociación de caprinos, y el otro cría vacas y es de una asociación general (SC 1).

Me convence que mi pequeño productor se junte conmigo porque nos vamos a entender mucho mejor... y no aquel gran ganadero que. (...) a mí personalmente no. Yo he visto las grandes exposiciones, porque nosotros andamos en todas las exposiciones de la UEP (...) el año pasado, en Mendoza, no nos dejaron participar por la copa porque ya les veníamos ganando cuatro años seguidos, por la calidad de animales que llevamos (...) y ellos son mucho más capitalistas (...) porque tienen mucha más producción y nosotros cuatro años le ganamos todos los premios... y ahora no nos dejan participar... (SC 1).

yo creo que en la cabra no, no andaría la gente de más... ¿Sabes por qué? Porque la gente que más tiene no... hace trabajar con otro. No es lo mismo. No es lo mismo. Tiene que ser gente de un nivel. (...) (SC 3).

De forma geral, a dinâmica participativa no Território Oeste é marcada pelo associativismo entre o segmento da agricultura familiar, ou seja, encontra-se em uma etapa inicial marcada por fenômenos, como: mobilização, agrupamento, constituição das

associações; construção do processo comunicativo e de discussão; aprendizado com o processo deliberativo e estabelecimento da relação entre representante e representado. Pode-se dizer que no Território Oeste, a gestão social encontra-se mais em estágio de construção do que consolidação do processo participativo em esferas públicas decisórias pelas associações de pequenos produtores, no qual o diálogo e a intersubjetividade constituem os elementos principais desse processo participativo.

Outro aspecto importante da dinâmica participativa guarda relação com o próprio território ao ser caracterizado por uma presença significativa de pequenos produtores de caprinos marcados pela identidade da cria da cabra, tanto como atividade produtiva, quanto por valor simbólico em seus respectivos modos de vida. A ausência de uma diversidade de traços identitários contribuiu para a intersubjetividade da gestão social.

Contudo, aspectos negativos se fazem presentes na dinâmica participativa no Território Oeste, como o caráter individual do produtor rural argentino e a motivação pelo associativismo somente para fins econômico-produtivos, ao invés de considerar a participação como instrumento de poder político.

Quando comparada as dinâmicas participativas nos **Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeano** uma questão central refere-se aos diversos processos que podem se fazer presentes no estabelecimento da gestão social em esferas públicas. Como se no território brasileiro, a gestão social estivesse mais inserida no âmbito do poder político decisório e no território argentino, se expressasse na construção participativa e nas relações de comunicação.

Isto porque no Território Noroeste apesar da institucionalização de uma esfera pública decisória para a prática da gestão social, essa decisão é conduzida pela gestão estratégica com o predomínio de articulações políticas e concentração de poder pelos secretários municipais de agricultura. Por outro lado, no Território Oeste, a gestão social adquire um sentido simbólico da participação e do fenômeno associativo pelos pequenos produtores que ainda não conseguiram se apropriar da tomada de decisão política devido a diversos fatores, dentre eles, a frágil implementação de políticas públicas que possuam em sua estrutura organizacional mecanismos decisórios participativos.

7.3.3.2. Condições participativas

No **Território da Cidadania Noroeste Fluminense**, a agricultura familiar carece de condições participativas, não em termos de “direito”, presentes nos marcos normativos do PTC, mas no que diz respeito a efetividade da sua participação no processo político decisório, característico da gestão social.

A primeira delas refere-se ao **acesso à informação** sobre as reuniões do colegiado, onde são aprovados os programas sociais do governo federal ofertados para o território, bem como discutidos e deliberados os projetos territoriais que beneficiarão os agricultores familiares. Em relação ao desenho político-institucional, o PTC possui uma estrutura organizativa favorável para a execução das ações no território, porém, na prática, enfrenta entraves para sua efetivação:

(...) a política é excelente, mas a forma como ela é colocada, (...) a garantia de execução dos encontros dos eventos e atividades, isso não anda no mesmo ritmo, ele ainda está descompassado, isto tem saído muito caro para essas pessoas (EF 2).

Os agricultores familiares reclamam que a coordenação do PTC informa as reuniões em cima de hora, sem a construção de uma agenda para a realização dos encontros. Essa dificuldade prejudica a sociedade civil na discussão e na deliberação, pois muitos

desconhecem a pauta e não conseguem debater previamente com a sua entidade representativa as reivindicações e propostas a serem levadas para o colegiado territorial.

Não tem nada. (...) a gente vai em cima da hora, que manda avisar a gente. A gente já vai, tem um projetinho, algumas coisas (...). Aí quando vem a reunião, vamos botar assim, a reunião é amanhã. Então eu já chego lá e nem sei o que falo (AF 2).

No mínimo uma semana antes, para a gente preparar a demanda do assentamento para levar. A gente é pego até de surpresa. (...) Não tem como preparar nada. E sempre foi assim. Eu já cansei de pedir lá, avisa antes (AF 2).

Mas o MDA, para a reunião, fala assim: olha, depois de amanhã vai ter reunião... então manda um e-mail e as pessoas não vão se preparar para isso. Tem que ter uma agenda (EM 3).

Outro ponto levantado guarda relação com o mundo da vida do agricultor familiar que segue especificidades e particularidades do meio rural, principalmente, quando pertencem aquelas localidades do interior do estado. O informe das reuniões do colegiado sendo feito por e-mail ou telefone não constituem os canais de comunicação privilegiados pelo agricultor familiar. Em muitos estabelecimentos rurais não há sinal de celular ou acesso à internet. Se a proposta é mobilizar e contar com a presença da agricultura familiar nas reuniões é importante que haja presença da coordenação do PTC no território.

Muitas vezes, essas pessoas não podem sair de repente da propriedade, tem que ter horário. Se você for fazer reunião com o produtor, você tem que saber qual é o melhor horário e qual o melhor dia da semana (EM 3).

Um produtor é uma pessoa especial. Você tem que ir na propriedade, você tem que convidar. Você tem muitas vezes que levar e buscar. (...) a primeira coisa que eles pedem é o celular e o e-mail: "manda um e-mail". Então, eles ficam meio que perdidos (EM 3).

A presença do assessor territorial de forma permanente no território é fundamental para o agricultor familiar ter acesso à informação sobre a política de desenvolvimento territorial rural. A comunicação estabelecida entre o técnico e o agricultor familiar constitui um aspecto chave para que as demandas da sociedade sejam ouvidas e propostas para o enfrentamento dos problemas oriundas da sociedade sejam consideradas pela coordenação do PTC. Para tanto, o acompanhamento sistemático junto às representações da agricultura familiar e a presença institucional do MDA no território tornam-se condições basilares para garantir a efetividade da participação no colegiado territorial.

A delegacia encaminha, às prefeituras, ao governo do estado e, e chama aqueles membros que são do poder público. Mas, a sociedade civil, daí o importante papel assessor territorial e do articulador estadual, é, ir visitar aquele sindicato, é visitar aquela associação, a comunidade, nos assentamentos, saber deles, (...) se ainda desejam fazer parte, por que se afastaram, o que houve? Então, feito exatamente isto, identificar presencialmente junto as organizações da sociedade civil, o porquê do afastamento, o que eles gostariam de ter pra voltar (EF 2).

Outra condição participativa guarda relação com a territorialidade da política de desenvolvimento rural e diz respeito ao **deslocamento** do público da agricultura familiar, para além do seu município nas reuniões do colegiado. O Território da Cidadania Noroeste Fluminense ao ser delimitado por 13 municípios apresenta significativas distâncias geográficas, o que compromete a participação da sociedade civil provenientes de diferentes localidades nas reuniões do colegiado.

Fazer uma reunião num território em que os municípios se encontram, numa disposição de ao cumprido, o de uma ponta e o da outra, eles reclamam porque esse encontro sai muito caro no sentido de horas de viagem. Então, eles já pediram para dividir o território uma vez: “se a gente dividisse, facilitaria muito as reuniões, a gente conseguiria se encontrar mais fácil, mais prático”, então, esse sempre foi o reclame (EF 2).

Hoje Itaperuna é centro. Todo mundo prefere vir para cá que é menor. Se você for fazer uma reunião lá em Varre-Sai, o pessoal sair de Itaocara para Varre-Sai, complica (EM 3).

Se eu saio daqui e vou lá em Varre-Sai, cruz credo! (AF 1).

O PTC não prevê auxílio financeiro para o custeio de despesas desse tipo, e também não disponibiliza transporte para o deslocamento das reuniões do colegiado, o que ocasiona desmotivação por parte da agricultura familiar. Os custos da participação acabam sendo maiores para a sociedade civil quando comparado com os representantes governamentais.

(...) a necessidade de precisar locomover e não ter isso com facilitação. (...) as linhas de financiamento que garantem esses encontros, essas reuniões, a mobilidade, ela num sai do papel, ela não chega até os representantes do colegiado (EF 2).

Você gasta energia, você gasta tempo, você passa raiva, muitas das vezes você não tem nem dinheiro para lanchar, tomar uma água no caminho, porque tem vezes que você passa um aperto assim. Para chegar lá, lutar, conseguir algo, chegar no município e não ser bem amparado, aí te dá aborrecimento. Mas quando você acha alguém que te ajude, com coisas pequenas assim, um carro para poder você levar suas coisas, um carro para você viajar, para ter que ir lá, isso anima e faz com que você continue, porque você está vendo que alguém está te ajudando (AF 6).

Para amenizar essa dificuldade de deslocamento, uma estratégia adotada pela coordenação do PTC consistiu na “carona solidária” pelos secretários municipais de agricultura aos representantes da sociedade civil no colegiado. Mesmo assim, como já discutido, a representação da sociedade civil daquele município no colegiado territorial ficará condicionada a uma “participação adestrada” ao poder público municipal, o que compromete a autonomia da prática da gestão social.

Geralmente é a prefeitura que leva. Isso é ruim, porque o produtor que teria que ir (EM 5).

(...) imagina que no início, os governos municipais não praticavam a carona solidária, porque isso não foi aguçado a eles, e ainda que eles pensaram em fazê-lo, o evitavam, porque era mais cômodo, né (EF 2).

Os secretários de agricultura eles escolhem o pessoal de acordo com quem está apoiando eles, e levam. E quem é preciso ir para defender os agricultores não vai (AF 3).

Após as reclamações realizadas, a coordenação do PTC conseguiu o apoio da EMATER para o deslocamento dos representantes da agricultura familiar, assim como relatado por um representante do núcleo de apoio técnico do colegiado territorial:

(...) muitos falavam, eu quero voltar, eu acredito, mas, eu preciso de suporte, eu preciso de apoio, eu não tenho como chegar lá, eu não tenho dinheiro para passagem, cada um colocou sua situação e a medida do que foi possível, foi articulado junto ao poder público local e governo do estado, principalmente junto as EMATERs., um dos escritórios locais, pra poder trazer essas pessoas ou fazer reuniões em pontos de pessoas mais próximas delas (EF 2).

Contudo, quando a participação de determinados representantes da agricultura familiar torna-se necessária para aprovação dos projetos territoriais, o deslocamento nas reuniões do colegiado é favorecido pelos representantes governamentais, assim como relata um entrevistado da sociedade civil:

“(...) Mas quando precisam do acampado e do assentado eles vem aí e vem até de carro. (...) Se não, não aprova” (AF 2).

Sobre os projetos territoriais, para que sejam apropriados pelo segmento da agricultura familiar, é necessário que lhe seja dada a oportunidade de **capacitação técnica e política** pela coordenação do PTC, a fim de adquirirem capacidades para elaborarem as propostas de financiamento e acompanharem com mais propriedade a execução da política de desenvolvimento rural.

(...) a grande fragilidade do Programa Territórios da Cidadania, enquanto nós não dermos o suporte necessário para que os nossos membros, nossos representantes, sejam bem instruídos, nós ficaremos numa política fragilizada (EF 2).

Porque ele é o pescador, mas ele não entende de política pública. (...) e essas capacitações, elas não aconteceram. (...) uma informação e outra, entre uma reunião e outra. (...) quando a gente conseguir garantir que essas pessoas participem desses espaços de qualificação para uma discussão, qualificada das políticas públicas, o Programa Territórios da Cidadania vai dá um salto muito maior (EF 2).

Não capacitou para elaborar o projeto. É uma dificuldade maior de todo mundo, eu digo que as associações, as colônias têm realmente uma deficiência muito grande em conseguir elaborar (AF 5).

Preparar esses indivíduos para participar das reuniões. Por não estar acontecendo nada disso, eles simplesmente não vão (EM 3).

Além da capacitação, os agricultores familiares necessitam de maior **acompanhamento técnico**, inclusive para auxiliar as entidades representativas na formulação de estratégias de desenvolvimento frente às necessidades vivenciadas no meio rural. A

assistência pela extensão rural também é importante para o estabelecimento da comunicação com o agricultor familiar, devido o predomínio da racionalidade instrumental nas reuniões do colegiado.

(...) mas tem que ter uma pessoa também pra auxiliar aquela entidade, aquele grupo que se reúne ali, então pra apresentar sua demanda no território, mas não tem ninguém (AF 4).

Dá certo, é um técnico vir conversar com esse pessoal todo. (...) Então, a pessoa da própria comunidade, ela vai como se fosse um técnico para o que você falou, na linguagem deles. Isso é importante. E eu estou te falando, sabe por quê? Por que às vezes a pessoa sai de lá sem nada. Por exemplo, você fala para uma área: olha, nós temos que mensurar essa área... mas eles não sabem o que é mensurar a área (EM 3).

Por fim, mesmo que essas condições participativas sejam dadas, a principal delas e que ainda encontra-se fragilizada no Território da Cidadania Noroeste Fluminense é a **mobilização** e a **organização social**, consideradas como elementos estruturantes da gestão social em esferas públicas.

É fragilizado no Brasil inteiro (EF 1).

O que a gente percebe de um modo geral é quando não tem alguém com espírito de liderança muito firme, a coisa acaba desandando (EF 1).

A debilidade participativa em esferas públicas seja no colegiado territorial ou nos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável permite o empoderamento dos representantes do poder público nessas instancias deliberativas que acabam por assumir o controle do processo de tomada de decisão e privilegiar a gestão estratégica, em detrimento da gestão social.

*Outra coisa falta participação nesse colegiado, falta presença... (EM 3).
As políticas públicas hoje são ótimas, não tem nada melhor. Mas, agora participação popular, validação das políticas ainda é muito pequena. O agricultor está muito longe ainda do que o MDA quer (EM 5).*

Eu acho que tinha que ter mais associação civil mesmo, porque se bobear eles engolem a gente (AF 2).

Já no **Território Oeste Pampeano**, das quatro condições participativas destacadas pelos entrevistados, uma delas guarda relação direta com o processo decisório, enquanto as demais dizem respeito às próprias características da zona.

A privação mais destacada, tanto por técnicos do INTA, como pelos pequenos produtores, diz respeito às **distâncias** geográficas extensas, a precariedade no acesso às localidades que conformam o território devido às estradas não serem pavimentadas, enfim, ao território estar situado em uma zona isolada. Essa constitui a principal dificuldade para o estabelecimento de uma dinâmica participativa intrínseca ao território.

(...) la distancia. Por lo general es la distancia. Porque no es porque ellos no quieran. Por ahí no pueden por la distancia, la distancia, los vehículos (SC 2).

Es la distancia, o sea, es difícil cubrir, tener una buena cobertura del territorio, por la distancia que tenemos (...). Territorio muy amplio con poca

gente y muy dispersada en el territorio. (...) porque ya los proyectos se tienen que trabajar con gente, con los productores, con los productores chicos, con los que fuera y bueno la distancia es uno de los mayores problemas (I 7).

Até mesmo para a implementação do programa de desenvolvimento territorial pelo INTA é custoso devido à dificuldade em manter uma presença constante dos técnicos no território e, principalmente, encontrar impedimentos pelas condições desfavoráveis da zona em instituir um conselho assessor local do INTA nas localidades do Oeste.

hay algunas agencias que tienen más presencia en el territorio que otra. (...) Entonces, es más difícil tomar contacto frecuentemente mejor con los actores del territorio, cuesta más, hay que organizar mejor las cosas y, ese es uno de los problemas que tenemos cuando el territorio es muy, es muy grande (I 7).

También es muy difícil formar un consejo asesor que sea representativo de todo el territorio, porque a veces la distancia impide ese tipo de cosas (I 7).

Soma-se a isso, a **baixa densidade populacional** do Território Oeste para fomentar o processo participativo, sendo uma zona de emigração, empobrecida e com problemas estruturais básicos, de moradia, de acesso a serviços sociais básicos, como saúde e educação; estabelecimentos rurais muito isolados uns dos outros e com dificuldades de comunicação e de construção das relações sociais mais consolidadas.

Y la otra desventaja que tenemos, que el territorio también está poco poblado. (...) Distancias grandes y de poca población, por lo tanto eso hace que para llegar a gran parte del territorio tiene que haber planificación previa, tiene que haber un, mucha planificación como para poder organizarse y llegar a parte del territorio. Ahora cubrir el territorio totalmente se hace a veces difícil (I 7).

Los pequeños productores más que familias viven más aislados, tienen menos contactos entre unos y otros, porque las distancias son muy grandes (...). A veces entre un, una familia en el campo en el Oeste y otra, puede haber quince o veinte kilómetros o diez kilómetros de separación (I 7).

(...) Es muy difícil por la distancia y las comunicaciones de productores, estamos hablando de casi cinco millones de hectárea lo que todo el oeste donde las comunicaciones y relaciones entre productores son muy pocas de una zona con otra (I 1).

(...) Creo que se necesita presencia no se puede atender a cuatrocientos kilómetros y la gente nos reconocen muchos y me paso de ir a ver a otro productor donde me decían la única persona que viene es el cura (sacerdote) y el INTA (I 5).

Outra privação para a prática da gestão social refere-se ao **deslocamento** do pequeno produtor para as reuniões. Necessitam contar com o apoio dos técnicos do governo e do INTA para o transporte, não sendo suficiente para todos, somente para os representantes das associações. Tal situação ocasiona a ausência de uma numero maior de produtores rurais como participantes das discussões e impossibilita que tenham a oportunidade de expressarem suas necessidades aos representantes do poder público.

Un transporte para poder unirlos a la gente. Si queremos ir a la reunión, queremos llevar todos los productores del Oeste, no tenemos un vehículo para hacerlo, las distancias de la zona... muy grandes las distancias para unirlos así... (SC1).

A proposta seria a realização de reuniões a nível local e não territorial, pois alcançaria um público maior de produtores, inclusive fomentaria o processo participativo e atenderia as necessidades específicas de cada localidade.

Son los vehículos de gobierno que son los que buscan los productores... es tan larga distancia para reunirlos, sino tendría que hacer una reunión en La Humada para la gente de La Humada, en Santa Isabel para la gente de Santa Isabel, en 25 de Mayo, que hay trescientos kilómetros, debería ser otra, ¿cierto? Digo yo, distribuir algo así... para poder juntar los productores. (...) usted invita una reunión, van muchos productores, pero hay que invitarlos... (SC1).

E, por fim, a **representação**, que diz respeito à dimensão política do processo deliberativo. A dinâmica participativa no Território Oeste apresenta fragilidades na relação entre representantes e representados, sendo frágil a comunicação entre eles, o que traz implicações nas reuniões da UEP na reivindicação de necessidades dos pequenos produtores.

¿Cómo vas a pelear vos por mí, si vos nunca fuiste a mi casa? Yo no sé cuáles son mis necesidades (SC 5).

Porque vos, date una idea, vos sos la cabecilla, vos decís “Bueno, tal día vamos a tener una reunión”. Y, bueno, vos presentas tus inquietudes y yo las mías. Bueno, con las inquietudes de todos nosotros te vas a ir a defender algo, porque ya sabes cuál es la problemática de cada uno. Pero si nunca nos juntamos, nunca sabes nada. ¿Cómo vas a pelear por mí si no sabes cómo vivo yo, cómo estoy yo? (SC 5).

Yo creo que de las asociaciones que hay dentro de lo que es el oeste pampeano (...) cada una pone un representante, pero ese representante debería ocuparse de comunicarle los demás productores que no vienen, que no han sido invitados. Falta comunicación de esa persona que representa (...) la asociación, en la UEP, esa persona se debería encargar de esto (SC 1).

Quando acontecem problemas de representatividade há situações de intervenção pela coordenação da UEP no apoio ao enfrentamento dessa problemática, pois quando são realizados encontros isolados entre os técnicos e os membros das associações, as insatisfações com o representante são expressas pelos pequenos produtores.

(...) tuvimos un problema con una organización que iba un representante, y... cuando tuvimos una reunión específica con organización fuera de la UEP, nos manifestaban que no estaban de acuerdo. (...) tenemos ese problema por ahí algunos se equivocan en nombrar representante de la organización. (...) cuando tenemos la posibilidad de ir por la localidades, tratamos de juntarnos con la organización sola, fuera de la UEP, o sea cuando charlamos con ellos nos manifiestan una demanda, que quizá en la UEP no se manifestó (PE 1).

Assim como já apontado, o Território Oeste concentra sua dinâmica participativa num estágio associativo, o que reflete também as condições participativas estarem mais relacionadas às características do território do que ao processo deliberativo em si. Isto também pode ser explicado pela dinâmica territorial, ao invés de possuir diversidade de públicos, há o predomínio de pequenos produtores de caprinos com um maior grau de identidade entre eles para o estabelecimento da prática da gestão social.

Quando comparado o **Território Noroeste Fluminense e o Território Oeste Pampeano**, as privações vivenciadas pela sociedade civil em esferas públicas passam tanto por questões prévias ao processo decisório, como: acesso à informação, deslocamento e frágil organização social, até insuficiências mais estruturais presentes na dinâmica de funcionamento das esferas públicas, a saber: representatividade, capacitação técnica e política, compartilhamento de poder entre os públicos participantes. Todas as privações comprometem a apropriação da participação pela sociedade civil como instrumento para o alcance do desenvolvimento.

No caso do Território Oeste, a falta de oportunidade é sentida na ausência de mecanismos decisórios participativos institucionalizados em legislação constitucional, pois tanto o conselho assessor local do INTA quanto a UEP detém caráter consultivo e não refletem um componente de uma arquitetura institucional de participação da comunidade em políticas públicas, assim como existente no Brasil.

A ausência de condições participativas necessárias a prática da gestão social geram desigualdades no processo decisório e minam a oportunidade da sociedade exigir ações públicas apropriadas para o atendimento de suas necessidades. O aproveitamento dessas oportunidades depende de fatores que ultrapassam a institucionalização de um espaço participativo e vão ao encontro de funcionamentos que tornem aqueles segmentos sociais mais vulneráveis, sujeitos do seu próprio desenvolvimento (SEN, 2000).

Programas de desenvolvimento territorial rural podem contribuir para expandir o uso efetivo das capacidades participativas pela população, como também são capazes de reproduzir uma cultura política predatória e autoritária no exercício do poder político em espaços participativos.

A tabela 12 resume os principais resultados alcançados na análise da dinâmica participativa e das condições participativas nos dois casos estudados:

Tabela 12 – Resumo Categoria Social

CATEGORIA	UNIDADES	TERRITORIO NOROESTE	TERRITÓRIO OESTE PAMPEANO
SOCIAL	<i>Dinâmica Participativa</i>	Colegiado territorial	UEP
		Esfera Pública Deliberativa.	Esfera Pública Consultiva.
		Público Prioritário Agricultura Familiar.	Público Diversificado pelo INTA, mas o território é predominantemente povoado por produtores de caprinos.
		Reconhecimento social / conquista de direitos sociais pelo segmento da pesca.	Associativismo Construção participativa.
		Concentração de poder pelas secretarias municipais de agricultura.	Compartilhamento de poder pelos representantes governamentais e técnicos do INTA.
	<i>Condições Participativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Território com largas distâncias; b) Acesso à informação; c) Frágil organização social; d) Dificuldades no deslocamento; e) Ausência de capacitação técnica e política; 	<ul style="list-style-type: none"> a) Distância geográfica do território; b) Dificuldades no deslocamento; c) Isolamento dos estabelecimentos rurais; d) Baixa densidade populacional; e) Entraves na representatividade;

Fonte: Elaboração Própria

De forma geral, ao traçar uma relação entre os resultados apresentados e o referencial teórico sobre desenvolvimento discutido no capítulo IV, tanto o PTC quanto o PNPD orientam suas ações de acordo com as características dos territórios rurais presentes no Brasil e na Argentina, respectivamente. Apesar da abordagem territorial do desenvolvimento na América Latina ter sido influenciada por iniciativas internacionais que incorporaram tal enfoque, como o caso do Programa LEADER na Europa, considerado uma referência ao propor uma nova configuração das ações no meio rural, as políticas de desenvolvimento territorial latino-americanas realizaram adaptações ao assumirem essa nova abordagem, o que pode ser explicada pela formação rural nesses países apresentar distinções substanciais quando comparado com o contexto europeu em termos históricos, políticos e sociais.

A CEPAL por meio da teoria desenvolvimentista já defendia a formulação de uma teoria econômica para a América Latina independente dos países europeus devido às peculiaridades que marcam a região e que, por isso, deveria levar em consideração a dimensão histórica, a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda, o caráter regional, além do subdesenvolvimento como uma etapa histórica comum das economias periféricas (MENDES; TEIXEIRA, 2004; BIELSCHOWSKY, 2000b).

Neste sentido, Furtado (1965) já apontava que a estrutura agrária dos países periféricos, especialmente do Brasil, é marcada pela presença do latifúndio com abundância de terras. A pequena propriedade rural ficou restrita a aquelas terras de baixa qualidade, localizadas mais distantes dos centros de consumo, pouco dinamizadas economicamente, com baixo padrão técnico e destinadas a subsistência da população rural.

O rural brasileiro é marcado por milhões de agricultores familiares pluriativos, empregadores agrícolas e não agrícolas, além de um contingente significativo de sem-terra (sem terra, sem emprego, sem casa) que não dispõe de serviços básicos fundamentais, o que os

tornam um grupo desorganizado e excluído socialmente (SILVA; GROSSI; CAMPANHOLA, 2002; SILVA, 2001).

Já no caso argentino, a ruralidade é identificada principalmente por (1) aqueles segmentos inseridos em um padrão tecnológico que impõem a modernização e o mercado; (2) um público rural marginalizado, onde o espaço rural é considerado um lugar para viver e produzir, tendo por finalidade fazer parte de um mercado cada vez mais competitivo; (3) uma população rural local que mantém baixo nível de integração com o meio urbano-industrial, mas seus conhecimentos e práticas são compartilhados localmente pelo sentido da tradição (SILI, 2005).

Ao considerar as características do Território da Cidadania Noroeste Fluminense e do Território Oeste Pampeano, as políticas de desenvolvimento territorial rural detém o potencial de contribuir, como bem resume Silva, Grossi e Campanhola (2002), para “desprivatizar” o espaço rural e fortalecer ações que promovam melhorias das condições de vida da população na provisão de direitos sociais e serviços urbanos básicos, além de fomentar a geração de emprego e renda por meio da integração do rural com diversos setores (turismo, ambiental, patrimônio histórico e cultural), oferecendo qualificação profissional para manutenção do jovem no campo.

A abordagem territorial rural na América Latina contribui para a retomada do debate sobre desenvolvimento na região, no qual a diretriz assumida não pode se render as soluções preconizadas pelo projeto político neoliberal. Ao contrário, deve buscar combinar, assim como pressupõe a proposta ainda em construção do novo-desenvolvimentismo (MATTEI, 2001), a atuação do Estado na promoção do crescimento econômico aliada à equidade social (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007) e a inserção da sociedade na gestão pública (CÊPEDA, 2012).

Os resultados do estudo apontam que a gestão social do desenvolvimento territorial rural ao ser analisada a partir das dimensões político-institucional, territorial e social refere-se a um processo em construção tanto no caso brasileiro quanto no argentino. Processos distintos foram identificados no Território da Cidadania Noroeste Fluminense e no Território Oeste Pampeano seja pela institucionalidade, finalidade e estrutura da política de desenvolvimento territorial seja pela configuração da participação cidadã presente nos territórios abrangidos pelo PTC e PNDDT.

No Território da Cidadania Noroeste Fluminense, a gestão social apesar de constituir uma diretriz do PTC e se operacionalizar nos colegiados territoriais, existem entraves para a efetivação da participação cidadã sentida na tomada de decisão política pelo público da agricultura familiar, sobretudo por aqueles grupos que enfrentam maiores privações em se fazer representar no COTECINF. Soma-se a isso, as incongruências na implementação das ações pelos projetos territoriais existentes desde a etapa de elaboração, quando os secretários municipais de agricultura mais empoderados no colegiado assumem o papel de protagonistas em detrimento da sociedade civil, até a etapa de implementação das ações devido a débil assistência técnica e acompanhamento sistemático pela coordenação do PTC no território. A EMATER, por exemplo, como um órgão público estadual responsável pela extensão rural, poderia assumir uma atuação mais integrada nas ações do PTC.

No Território Oeste Pampeano a natureza da gestão social é distinta e se aproxima mais de um processo participativo na construção de um associativismo pelos pequenos produtores de caprinos do que uma prática política decisória preconizada por um programa de desenvolvimento territorial rural. No caso do PNDDT, conduzido pelo INTA, sua finalidade consiste em “apoiar” ações de desenvolvimento nos territórios sustentadas na inovação tecnológica e organizacional que resultem em competitividade, sustentabilidade e equidade social. A fragilidade está na institucionalidade da abordagem territorial do desenvolvimento para além do INTA, sendo necessária a sua incorporação em outras secretarias do MAGP

como, por exemplo, a Secretaria de Agricultura Familiar, a fim de ampliar as ações para além dos eixos do PNDT. Apesar do Território Oeste Pampeano contar com a Lei Caprina Nacional, sob a execução do Ministério da Produção da província de *La Pampa*, tal política não adota o enfoque territorial e tem por finalidade conceder benefícios em forma de subsídios ou créditos aos produtores de caprinos, pois tal atividade é típica daqueles segmentos em condições mais vulneráveis social e economicamente. O diferencial desse território em relação ao Território da Cidadania Noroeste Fluminense diz respeito à existência de uma identidade comum em torno da criação de cabra, especialmente, aquela de raça colorada, e também das condições de escassez sentidas no isolamento geográfico, baixa densidade populacional, largas distâncias entre os estabelecimentos rurais, dentre outras vivenciadas pela população rural. A identidade, ao ser compreendida como o núcleo de significado e experiência de um povo capaz de construir as relações sociais (CASTELLS, 1999), constitui um elemento potencializador da gestão social em esferas públicas, pois contribui para a intersubjetividade entre os participantes possibilitando o consenso no processo deliberativo.

Por fim, mesmo que os resultados demonstrem debilidade na prática da gestão social do desenvolvimento territorial nos casos estudados, não se pode desconsiderar o desafio em operacionalizar o território como unidade de intervenção das políticas públicas (MALUF, 2010), dado que constitui um espaço construído pelos atores locais, com características próprias e relacionadas à histórica local (PECQUEUR, 2006; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

8. CONCLUSÕES

A tese teve como principal objetivo analisar como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina. Para tanto, adotou-se o método do estudo de casos comparados entre o Território da Cidadania Noroeste Fluminense, abrangido pelo PTC, e o Território Oeste Pampeano, no âmbito do PNDR, em ambos os países, respectivamente.

A pesquisa partiu de dois pressupostos: (1) a prática da gestão social em programas de desenvolvimento territorial rural está condicionada à institucionalização de uma esfera pública que seja capaz de inserir aqueles segmentos tradicionalmente excluídos da sociedade, promover a dialogicidade entre os participantes, desenvolver o processo de discussão característico da ação comunicativa e eleger a deliberação como modalidade de tomada de decisão política; (2) como desdobramento, a prática da gestão social requer o estabelecimento de condições participativas em esferas públicas que possibilitem a efetiva inserção do segmento da agricultura familiar no processo decisório deliberativo.

Desse modo, o estudo entende que a prática da gestão social em políticas de desenvolvimento territorial rural estaria associada tanto à existência de uma esfera pública decisória, aberta à participação, para a realização de processos comunicativos e de reivindicação das problemáticas sociais (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013), quanto à necessidade de igualar oportunidades no processo deliberativo devido à existência de desigualdades que comprometem a apropriação da participação como instrumento para a promoção do desenvolvimento (SEN, 2001).

Em relação ao primeiro pressuposto, conclui-se que a existência de uma esfera pública no Território da Cidadania Noroeste Fluminense e no Território Oeste Pampeano consiste, especialmente, em um espaço de expressão das carências pelo segmento da agricultura familiar. Porém, a efetividade do processo decisório deliberativo constitui o principal entrave para a prática da gestão social.

Enquanto no caso brasileiro há o predomínio de uma gestão estratégica aliada à fragilidade de condições participativas para a inserção da sociedade no processo deliberativo, na Argentina, o espaço público existente no território não detém o caráter político decisório garantido no marco normativo constitucional, mas contribui para o associativismo e a construção de relações sociais pelos pequenos produtores de caprinos.

No Território da Cidadania Noroeste Fluminense, a gestão social é enfraquecida pela concentração de poder daqueles secretários municipais de agricultura mais empoderados politicamente que acabam por perceber o colegiado territorial como um espaço de disputa de recursos financeiros expresso na construção de projetos territoriais. As propostas de desenvolvimento a serem financiadas pelo PTC acabam sendo discutidas no âmbito do CRESMA – instância gestora que não contempla a participação da agricultura familiar – e elaboradas pelos próprios gestores municipais.

Ao apresentarem débil efetividade na promoção do desenvolvimento, seja por problemas na utilização de maquinário em abrangência que ultrapasse a delimitação municipal, seja pela precária assistência técnica e acompanhamento sistemático das ações, os projetos territoriais ocasionam frustração participativa no colegiado territorial, tanto pelos gestores municipais quanto pelo segmento da agricultura familiar.

Outro fator que impacta a gestão social diz respeito à ausência de uma identidade comum entre o segmento da agricultura familiar do Território Noroeste Fluminense, o que provoca fragmentação no processo de discussão e deliberação pelos representantes da sociedade civil, sobretudo no momento da aprovação das propostas dos projetos territoriais.

Devido à diversidade de públicos – pequeno produtor, pescador, assentado rural, quilombola, pequeno produtor de leite –, oriundos de diferentes localidades e que apresentam características produtivas distintas, o processo que envolve o estabelecimento de ações concertadas de desenvolvimento torna-se bastante custoso.

Nota-se também que ao privilegiar dentro do segmento da agricultura familiar públicos prioritários para a elaboração dos projetos territoriais – assentados rurais, quilombolas e pescadores – há tanto uma articulação entre os secretários municipais de agricultura em inserir tais beneficiários nos projetos por eles elaborados, quanto um sentimento de exclusão dos benefícios da política de desenvolvimento territorial por parte daquelas associações de produtores rurais que não se enquadram nesse perfil.

Contudo, torna-se importante destacar que aqueles segmentos da sociedade mais fortalecidos em termos de mobilização e de organização social, como a representação da pesca do município de Itaperuna, conseguiram se empoderar do colegiado territorial e torná-lo um espaço potencial para a garantia de programas sociais ofertados pelo PTC, bem como alcançou o reconhecimento social do pescador dentro da agricultura familiar como um público que possui “um direito a ter direitos” até então inalcançável.

Além disso, a prática da gestão social no COTECINF também é impactada pela formação do território que seguiu critérios político-administrativos refletidos nas mesorregiões. De acordo com os resultados, a delimitação territorial adotada pelo PTC não corresponde à formação do território Noroeste Fluminense como um espaço de construção social reconhecido pelos agricultores familiares e por representantes do poder público municipal.

Acontece que o sentido de pertencimento e construção das relações sociais está estabelecido no âmbito local e não territorial, culminando nos entrevistados sugerirem o retorno da abordagem municipal de políticas de desenvolvimento rural, na qual poderiam constituir um “Território da Cidadania do município”. Tem-se, desse modo, uma polarização entre “território dado” em âmbito territorial e “território construído” com territorialização municipal.

No caso do Território Oeste Pampeano, a esfera pública existente aproxima-se de um espaço de comunicação e de construção das relações sociais pelos pequenos produtores de caprinos, mais do que uma instância de decisão das ações para o território. A participação desempenha uma função pedagógica, de aprendizado em “fazer parte” do processo participativo, e também promove a integração social, aliada à dimensão simbólica de valorização do espaço como forma de exteriorizar suas necessidades, mesmo que as ações sejam restritas à atividade produtiva agropecuária. Soma-se a isso a existência de um fenômeno associativo pelos pequenos produtores que, segundo as entrevistas, adquirem mais uma finalidade de alcance dos benefícios ofertados pela Lei Caprina Nacional em detrimento da construção coletiva de projetos entre as associações e o Estado.

A prática da gestão social no Território Oeste está associada à existência de uma identidade comum na criação de cabras, que promove tanto o reconhecimento social quanto a intersubjetividade do processo comunicativo entre os pequenos produtores. Por isso, a diversidade de públicos participantes que não têm a identidade do produtor de caprinos do Oeste não é aceita no espaço participativo, seja pela justificativa das necessidades serem distintas, seja pela produção caprina, sobretudo a de raça colorada, ter um simbolismo internalizado pelos pequenos produtores.

Um aspecto favorável à prática da gestão social no caso argentino diz respeito ao critério adotado pela Agência de Extensão Rural do INTA em *Victorica* na definição do que seria um “território construído”, a partir do trabalho de extensão rural, em detrimento de uma formação político-administrativa. Importante ressaltar que o governo provincial realizou um plano de territorialização para *La Pampa* dividindo-a em dez microrregiões, com base em

critérios de condições agroecológicas, padrão de povoamento, áreas de influência e qualidade de vida. A microrregião 4 – *La Humada, Algarrobo del Aguila, Puelén e Santa Isabel* – corresponderia à área de intervenção do INTA no Oeste. Porém, a delimitação identificada como um “território construído” pelos técnicos extensionistas corresponde às localidades de *La Humada e Algarrobo del Aguila*. Sobre esse aspecto, destaca-se que, mesmo com essa delimitação traçada pelo INTA, não foi identificado nas entrevistas um sentido territorial pelos pequenos produtores que corresponderia a essa divisão, o que pode ser justificado pelas próprias condições geográficas de isolamento do Oeste.

Em relação ao segundo pressuposto adotado no estudo, conclui-se que somente a institucionalização de espaços de participação não é suficiente para a prática da gestão social, sendo necessária a existência de condições participativas que gerem oportunidades de inserção efetiva da sociedade – sobretudo daqueles segmentos sociais mais vulneráveis social e economicamente – no processo decisório da política de desenvolvimento rural.

No Território da Cidadania Noroeste Fluminense há privações identificadas desde “fazer parte” como público participante do colegiado territorial até limitações na efetivação da inserção no processo decisório deliberativo, como: (1) ausência de apoio pelo PTC para o deslocamento dos agricultores familiares de outros municípios para Itaperuna, localidade onde são realizadas as reuniões; (2) carência de capacitação técnica e política ofertada aos agricultores familiares para inserção no processo de discussão e deliberação da política territorial; (3) frágil institucionalidade da representação do MDA no território para acompanhamento sistemático das ações; (4) débil assistência técnica na implementação dos projetos territoriais; (5) baixa participação do público da agricultura familiar nas reuniões do colegiado, se resumindo aquelas representações mais organizadas socialmente, o que pode ser explicado pelas largas distâncias geográficas; e (6) débil capacidade em mobilizar os atores sociais do território.

Já no Território Oeste Pampeano, a gestão social se fragiliza principalmente devido à ausência de oportunidades oferecidas pelas próprias dinâmicas territoriais, caracterizadas pelo (1) isolamento geográfico desse território, o que prejudica a consolidação de relações sociais e associativas, (2) significativas distâncias entre a agência de extensão rural mais próxima do INTA e o território, ocasionando (3) fragilidade do acompanhamento técnico sistemático, bem como (4) precária realização de assembleias junto aos pequenos produtores; (5) baixa densidade populacional justificada pelo êxodo rural em direção às capitais e localidades mais dinamizadas economicamente, principalmente dos jovens que já não estão mais no território. Além dessas, aquela limitação diretamente relacionada ao processo deliberativo, corresponde a (6) representatividade, pois, segundo as entrevistas realizadas, há fragilidades na comunicação entre os membros das associações e o representante eleito para participação na esfera pública.

Assim, um conjunto de diversos recursos necessários à promoção da igualdade participativa nas esferas públicas quando não estão ao alcance da sociedade civil comprometem a efetivação dos processos de desenvolvimento, pois ocasiona desvantagens no exercício do poder político em defender ideias que lhe trariam oportunidades sociais e econômicas (SEN, 1993).

Além disso, é fundamental apontar uma distinção entre os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina no que concerne à institucionalização de arranjos participativos, o que causa implicações na prática da gestão social. No caso brasileiro, o PTC, assim como em demais programas governamentais e políticas públicas na área social, dispõe de uma esfera pública decisória, como o colegiado territorial, que garante a participação com decisão política pelo segmento da agricultura familiar junto aos gestores municipais e federais. No caso da Argentina, isso não ocorre. No Oeste, a esfera pública constituída diz respeito à UEP no âmbito da Lei Caprina Nacional,

coordenada pelo Ministério da Produção do governo provincial, que conta com o apoio técnico do INTA na condução das ações junto aos produtores de caprinos. Soma-se a isso que, em termos de institucionalização de políticas de desenvolvimento rural, até o momento da realização da pesquisa de campo, a Subsecretaria de Agricultura Familiar / Delegação de *La Pampa* estava com as ações paralisadas no Oeste devido a problemas de recursos financeiros para financiamento dos projetos.

Por fim, o estudo conclui que a gestão social do desenvolvimento territorial rural é estabelecida por meio de processos participativos, não havendo um modelo *a priori* para sua implementação. Na Argentina, a constituição de uma esfera pública fomentou o associativismo, processos comunicativos e relações sociais entre a população local do território, porém a não institucionalização de espaços públicos decisórios para a inserção da agricultura familiar limita a prática da gestão social. No caso brasileiro, para aquele público da agricultura familiar que conseguiu o empoderamento no colegiado territorial, benefícios na forma de direitos sociais foram conquistados, como Pronaf B, Programa Luz para Todos, PNAE e PAA. Todavia, para os demais agricultores familiares que enfrentam inúmeras condições participativas para inserção no colegiado territorial, o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável constitui o *locus* preferencial da tomada de decisão política em detrimento de uma esfera pública decisória no território.

Frente aos resultados apresentados, sugestões de pesquisas futuras podem ser desenvolvidas: (1) um estudo sobre o processo de descentralização político-administrativa aliada à abordagem territorial do desenvolvimento com a finalidade de analisar a gestão e a integralidade das políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal para o rural brasileiro; (2) uma investigação que adotasse o método de casos múltiplos em dois ou mais territórios em cada país, com a finalidade de traçar um panorama mais abrangente da gestão social do desenvolvimento territorial rural; (3) uma pesquisa comparativa em outros países latino-americanos com ênfase na gestão social em políticas de desenvolvimento territorial rural tendo por objetivo analisar semelhanças e diferenças nos diversos casos estudados que interferem no processo decisório deliberativo.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: MANZANAL, M; NEIMAN, G; LATTUADA, M (org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Ediciones Ciccus: Buenos Aires, 2006.
- _____. *Representatividade e inovação*. In: **SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**, 2005, Brasília. Texto para discussão.
- _____. *Conselhos além dos limites*. **Estudos Avançados**, 15 (43), pp. 121-140, 2001.
- _____. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. **Economia Aplicada**, São Paulo, 2 (4), pp. 379-397, abr. / jun. 2000.
- ABU-EL-HAJ, J. Robert Dahl. *Poder político, liberalização e contestação*. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, 13, pp. 7-17, jan. / abr. 2014.
- ACUÑA, C. *Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual* In: **FORO AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIAS TURBULENTAS**, 2003, Colombia. Anais... Andes: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 2003, pp. 234-241.
- _____. *Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy*. In: **SEMINARIO SOBRE LA REFORMA POLÍTICA**. Vicepresidencia de la Nación y el Ministerio del Interior (Org), 2000, Argentina, Anais... Argentina: Rosario, 2000, pp 1-11.
- ADORNO, T; HORKHEIMER, M. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed, 1985.
- ALBUQUERQUE, M.C. *Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de la democracia en los países del Cono Sur*. In: ALBUQUERQUE, M.C (org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. San Pablo: Instituto Polis, 2004.
- ARAGÃO, L. M. C. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- ARANTES, R.B.; COUTO, C.G. *Construção democrática e modelos de constituição*. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, pp. 545-585, 2010.
- ARAUJO, E.B; FERNANDES, J.M.S; FEDALTO, T. *Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado*. **Paraná Eleitoral**, Paraná, v.1, n.2, pp. 171-182, 2012.
- ARAUJO, T. B. *Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. In: FAVARETO, A.et. al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; Brasília v.12, IICA, pp. 197-217, 2010.
- ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2015.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. **Proyectos Regionales con Enfoque Territorial: Desarrollo territorial sustentable del Caldenal y Oeste árido de la Provincia de La Pampa**. Extensão Experimental Agropecuária de Anguil - E.E.A. Anguil Guillermo Covas. Santa Rosa. INTA, 2013b.

_____. **Proyectos Regionales con Enfoque Territorial: La Pampa-San Luis.** Extensão Experimental Agropecuária de Anguil - E.E.A. Anguil Guillermo Covas. Santa Rosa: INTA, 2013a.

_____. **Centro Regional La Pampa-San Luis. Plan Tecnológico Regional 2009-2011.** Buenos Aires: INTA, 2011b.

_____. **Programa Nacional Desarrollo de los Territórios - PNDT.** Buenos Aires: INTA, 2011a.

_____. **Aportes del Proyecto Integrado “Innovación Productiva y Organizacional para la Equidad Social”.** Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA, 2009c.

_____. **Aportes del Proyecto Integrado “Innovación Tecnológica y Organizacional”.** Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA, 30 de septiembre de 2009b.

_____. **Aportes del Proyecto Integrado “Innovación en Finanzas y Mercadeo Rural”.** Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA, 2009a.

_____. **Programa Nacional: Desarrollo de los Territorios. La comunicación en los procesos de desarrollo territorial – Documento de trabajo n° 3.** Buenos Aires: INTA, 2008.

_____. **Enfoque de Desarrollo Territorial.** Documento de trabajo n° 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA 2007.

_____. **El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015.** Buenos Aires: INTA, 2004.

_____. **Síntesis evolución PNADT. 3 años de implementación 2006-2009.** Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA [S.d].

ARGENTINA. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO. GOVERNO DA PROVINCIA DE LA PAMPA. La pampa... una mirada al horizonte. Estrategias para o futuro. Disponível em: <http://www.lapampa.gov.ar/LibroPlaneamiento/Autoridades.htm> 2004. Acesso em: abril de 2015.

ARGENTINA.MINSITERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS. Regimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Lei 26.141, 2006. Disponível em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120041/norma.htm> Acesso em: abril de 2015.

ASSIS, M.M. A.; VILLA, T. C. S. *O controle social e a democratização da informação: um processo em construção.* **Rev. Latino-Americana Enfermagem**, São Paulo, 11 (3), pp. 376-82, mai./ jun. 2003.

AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.* **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, n° 1, pp.43-64, Junho 2008.

_____. *Reforma e participação no Brasil.* In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F (org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática.** São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. *Teoria democrática, esfera pública e participação local*. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n.2, pp.18-47, jul./ dez. 1994.

AVRITZER, L; COSTA, S. *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, pp. 703-728, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 2011.

BAUER, M.W. *Análise de conteúdo clássica: uma revisão*. In: BAUER; M.W; GASKELL, G (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2010.

BEDUSCHI FILHO, L.C. *Participação e aprendizagem social em processos de desenvolvimento territorial rural: evidências de dois estudos de caso no Brasil*. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, nº 2, abr./ jun. 2007.

BENEVIDES, M.V. *Democracia e cidadania*. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

BENGOA, J. **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina**. Rismisp - Centro latinoamericano para el Desarrollo rural/IDRC - International Development Research Centre, 2006.

BENHABIB, S. *Models of Public Space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas*. In: CALHOUN, C (org.). **Habermas and the Public Sphere**. Massachusetts Institute of Technology, 1992.

BIELSHOWSKY, R. *Furtado explicou nosso atraso*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, nº 2 (98), pp. 138-156, abr./ jun. 2005.

_____. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.

_____. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha*. In: BIELSHOWSKY, R. (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

_____. **O futuro da democracia**. 9ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

BOHMAN, J. *La democracia deliberativa y sus críticos*. **Metapolítica**, México, v.4, n. 14, abr./ jun., pp.48-58, 2000.

_____. *The coming of age of deliberative democracy*. **The Journal of Political Philosophy**: v. 6, n. 4, pp. 400-425, 1998.

_____. *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources and Opportunities*. In: BOHMAN, J; REHG, W (org.). **Deliberative Democracy: essays on reason and politics**. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1997.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G; CAZELLA, A. *Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural*. In: MIRANDA, C; TIBÚRCIO, B (org.). **Políticas**

públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14, pp. 35-60, 2011.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BOULLOSA, R.F.; SCHOMMER, P.C. *Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa.* In: RIGO, A.S.; SILVA JUNIOR, TORRES, J.; SCHOMMER, P.C; CANÇADO, A.C (org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento. Ações, articulações e agenda.** Recife: UNIVASF, 2010.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. SECRETARIA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e no exercício do controle social.** Coleção Olho Vivo. Brasília-DF, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Jornal do Território Noroeste-RJ.** Maio/2013a. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorio/s/pages/folder-chunk?territorio=2195703> Acesso em: abril de 2015.

_____. Matriz de Ações 2013 Noroeste RJ. **Programa Territórios da Cidadania.** Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community> Acesso em: abril de 2015.

_____. **Regimento Interno do Colegiado do Território da Cidadania Noroeste Fluminense – COTECINF.** Brasília, junho de 2011.

_____. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. **Revista Territórios da Cidadania.** Mar/2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em mai/2009.

_____. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** (Série Documentos Institucionais nº 1). Brasília: MDA/SDT, 2005d

_____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais.** (Série Documentos Institucionais nº 2). Brasília: MDA/SDT, 2005c.

_____. **Relatório Final com a consolidação do Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Noroeste Fluminense (RJ).** Brasília, agosto 2005b.

_____. **Referências para a gestão social de territórios rurais.** (Série Documentos Institucionais nº 3). Brasília: MDA/SDT, 2005a

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. COLEGIADO DO TERRITORIO DA CIDADANIA NOROESTE FLUMINENSE. **Boletim Informativo COTECINF.** 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm Acesso em: março de 2015.

_____. Decreto de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 21 de junho de 2015.

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 26 de fevereiro 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 21 de junho de 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 27 de fevereiro de 2015.

BRAVO, M.I.S.; CORREIA, M.V.C. *Desafios do Controle Social na Atualidade*. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, pp. 126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia nacional*. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, pp. 5-24, jul./set. 2006.

_____. *Democracia republicana e participativa*. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, 71, pp. 77-91, março de 2005.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; THEUER, D. *Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?* **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N. OREIRO, J.L. Doença Holandesa. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf> Acesso em: 5 de março de 2015.

CALHOUN, C. *Introduction: Habermas and the Public Sphere*. In Habermas and the public sphere. In: CALHOUN, C (org.). **Habermas and the Public Sphere**. Massachusetts Institute of Technology, 1992.

CANÇADO, A; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, artigo 1, pp. 681-703, Set. 2011

CARDOSO JUNIOR, J.C.; SIQUEIRA, C.H.R. *A história como método e a centralidade do Estado para o desenvolvimento das nações*. In: CARDOSO JUNIOR, C.C (org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília: Ipea, 2009.

CARDOSO, A.C.; PEREIRA, J.P.; TENÓRIO, F.G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

CARDOSO, F.H. *A democracia na América Latina*. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº. 10, pp. 45-56, outubro de 1984.

CARRION, R.; CALOU, A. *Pensar a gestão social em terras de "Padinho Cícero"*. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CARVALHO, A. M; ALVES, E. *História*. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Institucional**. V.1, Parte 1, Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

CARVALHO, A.I. *Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado*. In: FLEURY, S (org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

CASTELLÀ, C; PARÉS, M. *Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade*. In: TENÓRIO, F. G (org). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Volume II. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVIGLIA, J.A; LORDA, H.O; LEMES, J.D. **Caracterización de las unidades de producción agropecuárias en la provincia de La Pampa**. Santa Rosa, La Pampa: Ediciones INTA, 2010.

CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. *Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial*. In: CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. (org.). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CEPÊDA, V. A. *Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico*. **Estudos Avançados**, São Paulo, 26 (75), pp. 77-90, 2012.

COELHO et. al. *Fóruns participativos e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil)*. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL TERRITORIOS RURALES EM MOVIMIENTO – MOVIMIENTOS SOCIALES, ACTORES E INSTITUCIONES DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**. Santiago de Chile, 23 a 26 de Abril de 2006. Anais... Santiago:, 2006, pp. 1-26.

_____. *As regras do jogo e o jogo das regras: movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil)*. In: **Relatório de Pesquisa “Barragem do Tijuco Alto: emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais nos fóruns participativos do Vale do Ribeira”**. São Paulo: CEBRAP, dezembro 2005b.

_____. **Barragem de Tijuco Alto: emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira**. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo: CEBRAP, junho 2005a.

COELHO, F.S. *Prefácio*. In: CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO, F.G. (Org.). **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2015.

COELHO, V. S; FAVARETO, A. *Dilemas da participação e desenvolvimento territorial*. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, Ano X, nº 18, pp.16-26, Dez de 2008.

COHEN, J. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. Disponível em: <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>
Acesso em: 12 de outubro de 2014.

_____. *Democracia y libertad*. In: ELSTER, J. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Sociedade civil y teoría política**. México: Fondo de cultura económica, 2000.

COHEN, J; SABEL, C. *Directly-Deliberative Polyarchy*. **European Law Journal**, v. 3, n. 4, pp. 313–342, dezembro de 1997.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Chamada CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014. Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Brasília, 19 de maio de 2014.

CORREA, V.P. *Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva*. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 03. pp. 23-38, dez. 2009.

COSTA, S. *Democracia e dinâmica da esfera pública*. **Lua Nova**, São Paulo, n°. 36, pp. 55-65, 1995.

_____. *Esfera pública, Redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa*. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n° 38, pp. 38-52, março 1994.

DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: DAGNINO, E. (org.). **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade São Paulo, 2005.

DALLABRIDA, V. R. *A gestão territorial através do diálogo e da participação*. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. XI, n. 245 (20).

DELGADO, N. G. *O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula*. In: Delgado, N.G. (Org.). **Brasil rural em debate – coletânea de artigos**. Brasília (DF), CONDRAF/MDA, 2010.

DELGADO, N.G; LEITE, S.P. *Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial*. In: MIRANDA, C. TIBURCIO, B.(org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14; 2011.

DEMO, P. **Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos**. Campinas, SP: Papirus, 2001.

_____. *Participação e planejamento - arranjo preliminar*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25 (3), pp. 31-54, jul./set. 1991.

_____. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

ECHEVERRI, R. *Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania*. In: FAVARETO, A. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

ELSTER, J. Introducción. In: ELSTER, J. **La democracia deliberativa**. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2013.

ESCOREL, S. *História das Políticas Sociais de Saúde no Brasil de 1964 a 1990*. In: GIOVANELLA, L. et. al. (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

ESCOREL, S; MOREIRA, M.R. *Participação social*. In: GIOVANELLA, L. et. al. (org.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

FARIA, C.F. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. **Lua Nova**, São Paulo, nº49, pp. 47-68, 2000.

FAVARETO, A. *A Abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança instituição ou “inovação por adição”*. **Estudos Avançados**, São Paulo, 24(68), pp. 299-319, 2010b.

_____. *Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial*. In: FAVARETO, A. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010a.

_____. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago: Rimisp, 2009.

_____. *Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania*. IN: **III FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**. Modelos e Gestão Social dos Territórios. IICA. 5 a 7 de novembro de 2008, Fortaleza. Anais... Fortaleza: 2006, p. 53-57.

_____. *A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural*. **1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS**. UFF, Niterói (RJ). **Anais ...** Niterói: EDUFF, 2006b, pp.1-23.

_____. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou “inovação por adição”*. **XLIV CONGRESSO DA SOBER. SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**. Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: 2006a.

FEARON, J.D. *La deliberación como discusión*. In: ELSTER, J. (org.) **La democracia deliberativa**. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2013.

FEDOZZI, L. *Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)*. **Centro de Estudos Sociais**, Coimbra, nº 118, pp. 1-34, junho 1998.

FLEURY, S. *Seguridade Social um novo patamar civilizatório*. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon. (Org.). **A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã**. 1ªed.Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

_____. **Cidadania e desenvolvimento humano no Brasil**. In: **Seminário “Ciudadanía y Desarrollo Humano”**, PNUD, Bogotá, 6/7 outubro de 2005. Disponível em: <app.ebape.fgv.br/comum/arq/CIDADANIA.pdf >. Acesso em: 25 de fevereiro 2015.

_____. *Iniciativa Popular*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

_____. *Democracia, poder local e cidadania no Brasil. Marco teórico projeto de pesquisa* In: **“Municipalização da saúde: inovação na gestão e democracia local no Brasil**. Brasília: CNPq, 2006a.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

- FORD, A. **Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005**. 2007. Tese. (doutorado) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.
- FRANÇA FILHO, G. C. *Definido gestão social*. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- FRASER, N. *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. **Social Text**, New York, n.º 25/26, pp. 56-80, 1990.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia. Saberes necessária a prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- FUNG, A; COHEN, J. *Democracia radical*. **Política & sociedade**, Santa Catarina, n.º 11, pp. 221-237, outubro de 2007.
- FUNG, A; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.
- FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- _____. *Decifrando o Brasil*. **Democracia Viva**. Editora Moderna: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, n.º 1, novembro de 1997.
- _____. *O subdesenvolvimento revisitado*. **Economia e Sociedade**, Campinas, 1(1), pp. 5-19, agosto de 1992.
- _____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- GABARRA, M.; ZAGNI, C.; HAIK, M. *Democracia y exclusión en la Argentina*. In: ALBUQUERQUE, M.C. (org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. San Pablo: Instituto Polis, 2004.
- GARCEZ, M. Marco teórico: *Ciudadanía, participación, movimientos sociales y democracia*. In: ALBUQUERQUE, M.C. (org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. San Pablo: Instituto Polis, 2004.
- GAVENTA, J. **Towards participatory local governance: six propositions for discussion**. Sussex: Ford Foundation, 2001.
- GODOY, A.S. *Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais*. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 29-29, mai./jun. 1995b.
- _____. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr., 1995a.
- GOHN, M.G. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n.º 7, pp. 9-31, 1.º sem. 2002.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA. *Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa*. **Ideias**, Campinas, 5(2)/ 6 (1), 1998-1999.

GUEDES, C.; SILVA, R. *Agri-food geographical indications, policies, and social management: Argentina, Brasil, and the Spanish experience in the European context*. **Analise Social**, 211, XLIX (2º), 2014, pp. 408-429.

HABERMAS, J. *Derechos Humanos y Soberanía Popular: las concepciones liberal y republicana*. **Ratio Iuris**, v. 7 n. 1, marzo, 1994, p. 1-13. Disponível em: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1496/DL-1994-II-3Habermas.pdf?sequence=4>
Acesso em: 25 de setembro de 2014.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 2003.

_____. **Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus Ediciones, v. II, 1987.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALPERIN, T. *A CEPAL em seu contexto histórico*. **Revista de la CEPAL**, pp. 55-76, 2010.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IPPOLITO, G. *Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina*. In: LISSIDINI, A; WELP, Y; ZOVATTO, D. (org). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

JARA, F.H. *A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação da América Latina*. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (org). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

JOHNSON, J. *Argumentos em favor de la deliberación. Algunas consideraciones escépticas*. In: ELSTER, J. (org). **La democracia deliberativa**. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2013.

KAUFMANN, B. *La democratización de la democracia en América Latina y más allá*. In: LISSIDINI, A; WELP, Y; ZOVATTO, D. (org). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

LEITE, et. al. *Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro*. In: DELGADO, N.G. (Org.). **Brasil rural em debate**. Brasília: Condraf, 2010.

_____. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais*. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B(org). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8, 2008.

LEITE, S. *Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil*. In: MOREIRA, R.; BRUNO, R. (org). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Mauad, 2010.

LEITE, S.P. KATO, K. ZIMMERMANN, S. *Gestão social: reflexões e proposições*. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org). **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10, 2009.

- LISSIDINI, A. *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*. In: LISSIDINI, A; WELP, Y; ZOVATTO, D. (org). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- LONGAS, A.D.C. *Aproximación al concepto de democracia deliberativa*. **Revista Ratio Juris**, Medellín, v. 8, n.º 16, pp. 77-104, jan./ Jun. 2013
- LUBENOW, J.A. *A despolitização da esfera pública em Jurgen Habermas sob a perspectiva sociopolítica*. **Problemata - Rev. Int. de Filosofia**, Paraíba, v. 3, n.1, pp. 54-95, 2012.
- _____. *Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos*. **Kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, pp. 227-258, junho de 2010.
- _____. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**, 2007. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, São Paulo.
- MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MAIA, M. *Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais*. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 4, ano IV, pp. 1-18, dez. 2005.
- MALUF, R. S. *Desenvolvimento territorial: os desafios para a construção de uma agenda nacional de políticas públicas*. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 11, 2010.
- MARTINS, N. S. F. et. al. *Economia*. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Institucional**. V.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.
- MATTEI, L. *Gênese e agenda do “novo-desenvolvimentismo brasileiro”*. In: **IV ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB)**. Associação Keynesian Brasileira. 2011, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: 2011, pp. 1-18.
- MEDEIROS, L.S; DIAS, M.M. *Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial*. In: MIRANDA, C; TIBÚRCIO, B. (org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14, 2011.
- MELO, R. *Teoria crítica e os sentidos da emancipação*. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, pp. 249-262, Maio/Ago. 2011.
- MENDES, C.K.; TEIXEIRA, J.R. **Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado**. Brasília: IPEA, 2004.
- MENDONÇA, P. M.E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L.A.P. *Gestão social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs*. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 46(5), pp. 391-408, set./out. 2012.
- MINAYO, M.C. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25ª edição revista e atualizada. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MINAYO, M.C.S. et. al. *Métodos, técnicas e relações de triangulação*. In: MINAYO, M.C.S. et. al. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

- NEVES, R; LUBENOW, J. *Entre promessas e desenganos: lutas sociais, esfera pública e direito*. In: NOBRE, M; TERRA, R. **Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.
- NOBRE, M. *Introdução: modelos de teoria crítica*. In: NOBRE, M. (org.). **Curso livre de Teoria Crítica**. Campinas, SP: Papyrus, 2008a.
- _____. *Apresentação. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica*. In: HONNETH, A. (org.). **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed.34, 2003.
- NOBRE, M. *MAX HORKHEIMER: a teoria crítica entre o nazismo e o capitalismo tardio*. In: NOBRE, M. (org.). **Curso livre de Teoria Crítica**. Campinas, SP: Papyrus, 2008b.
- NOBRE, M; COSTA, S. *Uma Conversa sobre questões de Teoria Política. Entrevista de Jurgen Habermas a Mikael Carlehedem e René Gabriels*. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 47, março, pp. 85-102, 1997.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa?* **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.º 31, pp. 25-40, outubro de 1991.
- OFFE, C. *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP. Brasília: ENAP, 1999.
- OLIVEIRA, F. de. *O maior economista foi um servidor da República*. In Artigos na Imprensa sobre Celso Furtado. **Revista de Economia Política**, v. 25, nº 2 (98), pp. 138-156, abr./ jun. 2005.
- OTMANN, G. *Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais*. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.º 68, 61-72, março de 2004.
- PAIM, J. *Bases conceituais da reforma sanitária brasileira*. FLEURY, S. (org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.
- PALERMO, V. *Algumas hipóteses comparativas entre Brasil e Argentina no século XX*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 33, pp. 123-130, jun. 2009.
- PANFICHI, A; CHIRINOS, P. V.M. *Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI*. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- PECQUEUR, B. *O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para os países do Sul*. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n.ºs 1 e 2, pp. 10-22, 2006.
- PEREIRA, J. M. D. *Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil*. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v.6, n.9, pp. 121-141, jul./ dez. 2011.
- PIMENTEL, M.P.C; PIMENTEL, T.D. *Gestão social: perspectivas, princípios e (de)limitações*. In: **VI ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – ENEO, ANPAD**. 2010, Florianópolis (SC), Anais... Florianópolis, 2010, pp.1-17.
- PINHO, J.A.G. *Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira*. In: RIGO, A.S.; SILVA JUNIOR, TORRES, J.; SCHOMMER, P.C; CANÇADO, A.C. (org.) **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento. Ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

- PIRES, V. et. al. *Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais*. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, 6(3), pp. 110-126, jul-set 2014.
- PLOEG, J. D. *Sete teses sobre a agricultura camponesa*. In: PETERSEN, P. **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. (org.). R. Janeiro, AS-PTA, 2009.
- PRZEWORSKI, A. *Deliberación y dominación ideológica*. In: ELSTER, J. (org.). **La democracia deliberativa**. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2013.
- QUINTAR, A; ARGUMEDO, A. *Argentina: os dilemas da democracia restringida*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, pp. 35-63, 2000.
- REDONDO, M.J. *Introducción*. In: HABERMAS, J. (org.). **Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Editorial Trotta, S.A, 2010.
- REGO, W.D.L. *Notas sobre o conceito de democracia em Joseph A. Schumpeter e Hans Kelsen*. In: 18º Encontro Anual ANPOCS. 1994, Caxambu-MG, Anais... Caxambu:1994, pp.1-30.
- REPA, L. *Jürgen Habermas e o modelo reconstutivo de teoria crítica*. In: NOBRE, Marcos (org.). **Curso livre de Teoria Crítica**. Campinas, SP: Papirus, 2008.
- SABORIN, E. *Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura*. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, 13 (2), pp. 161-189, 2005.
- SABSAY, D.A. *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino*. In: LISSIDINI, A; WELP, Y; ZOVATTO, D. (org.). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SAQUET, M. *Campo-território: considerações teórico-metodológicas*. **Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v.1, n.1, pp. 60-81, fevereiro de 2006.
- SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J.A. **Desarrollo territorial rural**. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales nº 1, marzo 2004.
- SCHNEIDER, S. *Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Vol. 30, nº 3, pp. 511-531, 2010.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000. (Introdução, capítulos 1, 2,4 e 5).
- _____. *O desenvolvimento como expansão das capacidades*. **LUA NOVA. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 28/29, pp. 313-334, 1993.
- SEPÚLVEDA, S; GUIMARÃES, M. D. **Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil**. San José,C.R.: IICA, 2008.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. *Por que novo desenvolvimentismo?* **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524, out./ dez. 2007.

SILI, M. **La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales**. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2005.

SILVA, J.G. *Velhos e novos mitos do rural brasileiro*. **Estudos Avançados**, São Paulo, 15 (43), pp. 37-50, 2001.

SILVA, J.G; GROSSI, M.D; CAMPANHOLA, C. *O que há de realmente novo no rural brasileiro*. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 19, n.1, pp. 37-67, jan./ abr. 2002.

SOUZA, J.J.F. *De Goethe a Habermas: autoformação e esfera pública*. **Lua Nova**, São Paulo, v. 43, pp. 25-58, 1998.

SUMPSI, J. M. *Desarrollo territorial rural: relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas*. In: BENGOA, J. (org.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina**. Rismisp - Centro latinoamericano para el Desarrollo rural. IDRC - International Development Research Centre, 2006.

TATAGIBA, L. *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo*. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E.C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TELLES, V.S. *Sociedade civil, direitos e espaços públicos*. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, Pólis, 1994.

TENÓRIO, F. G., et. al. *Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas*. In: **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**, 2008, Salvador. Anais... Curitiba: ANPAD, 2008, pp. 1-16.

TENÓRIO, F.G. *Tem Razão a Gestão Social?* In: **II SEMINÁRIO DE GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO. PROJETO PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES**. Florianópolis, SC, 22 e 23 de novembro de 2012. Anais... Florianópolis, 2012, pp.1-17.

_____. *Gestão social: uma réplica*. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

_____. *Re (visitando) o conceito de gestão social*. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaio de gestão social**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008b.

_____. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008a.

_____. *A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs)*. **Revista de Administração Pública**, v.40 n.6, Rio de Janeiro, pp. 1145-1162, Nov./Dec. 2006.

TENÓRIO, F.G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

VEIGA, J. E. *Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural*. In: CONTI, I.L; CECCONELLO, M. P (Org.). **Agricultura familiar: caminhos e transições**. Passo Fundo, RS: IFIBE, 2006.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

VITALE, D; MELO, R.S. *Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia*. In: NOBRE, M; TERRA, R. **Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANI, F.B. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. 2010 Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

ZOVATTO, D. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. In: LISSIDINI, A; WELP, Y; ZOVATTO, D. (org.). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

10. ANEXOS

Anexo A – Roteiros Entrevistas Território da Cidadania Noroeste Fluminense

Agricultor Familiar

1. O senhor (a) poderia se apresentar e dizer sobre a atuação da sua associação?
2. O senhor participa de algum outro espaço de participação, como conselhos municipais, estaduais, fóruns da agricultura?
3. Poderia comentar qual(s) a(s) motivações(s) que teve para participar do colegiado territorial Noroeste-RJ (Programa Territórios da Cidadania)?
4. Das reuniões que participou quais os assuntos discutidos?
5. E as decisões tomadas? Iam ao encontro das necessidades/reivindicações dos representantes da agricultura familiar? Comente.
6. Foram elaborados projetos para serem implementados no território? Poderia explicar como eram elaborados e em que consistiam? Eram discutidos no colegiado?
7. Qual a sua opinião sobre a constituição de um espaço de abrangência territorial, como o colegiado territorial, que inclui representantes do poder público e da sociedade dos 13 municípios do Noroeste-RJ?
8. Na sua percepção, o público participante do colegiado reflete a representação da agricultura familiar do Noroeste-RJ?
9. Dentre os grupos/associações que representam a agricultura familiar quais são aqueles de maior identificação com a sua associação? Explique.
10. Acredita que ações conjuntas poderiam ser construídas entre os diversos segmentos (quilombolas, assentados, produtores rurais, pescadores, etc) que representam o público da agricultura familiar? Explique.
11. E sobre a participação de representantes mais capitalizados no colegiado territorial como, por exemplo, representantes de associações comerciais, agroindústrias, etc.?
12. Na sua opinião, o colegiado territorial constitui um espaço de reivindicação das necessidades da agricultura familiar? Por que?
13. Na sua opinião, qual a contribuição que o colegiado territorial está tendo para atender as necessidades da agricultura familiar?
14. O Território da Cidadania Noroeste-RJ é composto por 13 municípios: Porciúncula, Varre-sai, Natividade, Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Laje do Muriaé, Italva, Miracema, São José de Ubá, Cambuci, Santo Antonio de Padua, Aperibé e Itaocara. Na sua opinião:
 - a. Qual a característica comum entre os municípios do Noroeste-RJ que justifica formação do território da cidadania noroeste do RJ?
 - b. Faria alguma modificação na delimitação do Território da Cidadania Noroeste Fluminense?

Assessor Territorial

1. Poderia explicar a função pela senhora exercida no Território da Cidadania Noroeste do RJ?
2. Sobre o colegiado territorial, como se deu a sua implantação no Território Noroeste-RJ?
3. Poderia explicar como ocorreu o processo de mobilização e participação dos atores do território (sociedade civil, prefeituras e demais segmentos) no colegiado?
4. Na sua percepção, o público participante do colegiado reflete os atores sociais que pertencem ao território? Explique.
5. Quais são as principais necessidades/demandas do público da agricultura familiar que participa do colegiado?
6. Quais as atribuições desempenhadas pelo colegiado em relação ao estabelecimento das ações de desenvolvimento rural para o território?
7. Quais as prioridades definidas pelo colegiado?
8. E os projetos selecionados?
9. Como caracterizaria a participação dos segmentos representantes da agricultura familiar no colegiado territorial?
10. Percebe que há participação do público na agricultura familiar no processo decisório?
11. A participação dos representantes da agricultura familiar no colegiado ocorre também na decisão dos recursos dos projetos?
12. Sobre a participação no colegiado territorial, como percebe a inserção de segmentos mais dinâmicos do meio rural (empresariado) neste espaço?
13. Na sua opinião, é possível realizar ações conjuntas no território noroeste-RJ entre os diversos tipos de segmentos (mais capitalizados e menos capitalizados)? Explique.
14. Quais as dificuldades encontradas pelo colegiado territorial para o cumprimento de suas atribuições?
15. Na sua opinião, qual a contribuição/alcance do colegiado territorial para o desenvolvimento rural no Território Noroeste-RJ?
16. Como se deu o processo de constituição do território noroeste-RJ?
17. Na sua percepção, qual a característica/elemento em comum entre os municípios que formam o território da cidadania noroeste do RJ?
18. Na sua opinião, quais localidades do Noroeste do RJ são caracterizadas como um território construído? Por que?

Delegacia MDA

1. Como se deu o processo de delimitação do território da cidadania Noroeste-RJ?
2. Na sua percepção, qual a identidade / elemento em comum que há entre os municípios do Noroeste RJ para a formação de um território? Explique.
3. Poderia explicar como é operacionalizada a política territorial pelo programa território da cidadania? Explorar nesta pergunta as figuras/funções dos articuladores estadual e territorial; elaboração da matriz de ações/ envolvimento de outras áreas governamentais.
4. Como se deu a implantação do colegiado territorial no Noroeste-RJ?
5. Poderia explicar como ocorreu o processo de mobilização dos atores do território (sociedade civil, prefeituras e demais segmentos) para participação no colegiado?

6. Sobre as reuniões, onde acontecem, como os atores do território são convocados e qual a sua periodicidade?
7. Qual público da agricultura familiar está se fazendo representar no colegiado?
8. Quais são as principais necessidades/demandas do público da agricultura familiar que participa do colegiado?
9. Há distinção de necessidades entre os diferentes segmentos da agricultura familiar (pescador, quilombola, assentado rural, pequeno produtor, etc)? Se consegue realizar projetos compartilhados entre esses segmentos?
10. Quais têm sido as prioridades definidas pelo colegiado?
11. Quais foram os projetos até o momento implementados no território Noroeste-RJ? Poderia explicar como ocorre sua elaboração e acompanhamento?
12. Quais as dificuldades encontradas pelo colegiado territorial para o cumprimento de suas atribuições?
13. Sobre a extensão rural, que papel desempenha do Programa?
14. Sobre a participação no colegiado territorial, como percebe a inserção de segmentos mais dinâmicos do meio rural (empresariado) neste espaço?
15. Na sua percepção, qual avaliação (pontos positivos e negativos) pode ser feita do programa territórios da cidadania no Noroeste Fluminense? O que se avançou? Quais dificuldades precisam ser superadas?

Secretarias Municipais de Agricultura

1. Quais as principais demandas/necessidades que o seu município possui nesta área rural?
2. Acredita que tais necessidades possuem relação com as carências vivenciadas por outros municípios? Se sim, qual a sua opinião sobre o desenvolvimento de ações de caráter territorial?
3. Poderia comentar quais motivações fizeram participar do Programa Territórios da Cidadania do Noroeste-RJ?
4. Quais benefícios o Programa Territórios da Cidadania trouxe para o seu município?
5. Teve algum projeto que beneficiou o seu município? Poderia explicar o objetivo do projeto? Encontrou dificuldades para a sua implementação?
6. Outras secretarias da prefeitura (além da Secretaria Municipal de Agricultura) se envolveram nas ações do Programa?
7. Na sua opinião, quais as principais dificuldades encontradas pelas prefeituras em programas governamentais de cunho territorial?
8. Quais são os segmentos que representam a agricultura familiar no seu município (pequenos produtores, pescadores, quilombolas, etc)?
9. Acredita que ações conjuntas poderiam ser construídas entre os segmentos da agricultura familiar do seu município e de outros municípios que fazem parte do território? Explique.
10. E sobre a inserção no colegiado territorial e a construção de ações conjuntas entre representantes mais capitalizados como, por exemplo, representantes de associações comerciais, agroindústrias, etc.?
11. Sobre o colegiado territorial:
12. Qual a sua opinião sobre a constituição de um espaço de abrangência territorial que inclua representantes do poder público e da sociedade dos 13 municípios do Noroeste-RJ?

13. Os segmentos da agricultura familiar de todos os municípios que formam o território se fazem representar no colegiado?
14. Quais têm sido as principais discussões do colegiado?
15. Na sua opinião, qual a contribuição que o colegiado territorial está tendo para atender as necessidades da agricultura familiar?
16. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo colegiado?
17. Sobre a delimitação do Território da Cidadania Noroeste do RJ
18. O Território da Cidadania Noroeste-RJ é composto por 13 municípios: Porciúncula, Varre-sai, Natividade, Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Laje do Muriaé, Italva, Miracema, São José de Ubá, Cambuci, Santo Antonio de Padua, Aperibé e Itaocara. Na sua opinião:
19. Qual a característica/elemento em comum entre os municípios que formam esse território?
20. Faria alguma modificação na delimitação do território Noroeste, como excluir ou inserir municípios?

Anexo B – Roteiros Entrevistas Território Oeste Pampeano

Técnicos Extensionistas do INTA

1. Sobre o Território Oeste Pampeano, poderia caracterizar a região?
2. Quais políticas e ações percebe na região? Quem as desenvolve? (Ministério; INTA; Gobierno de *La Pampa*)
3. Na sua opinião, quais municipalidades do Oeste Pampeano são caracterizadas como um território? Por que? (lembrar a delimitação do INTA e do governo da província).
4. Qual o elemento em comum entre estas localidades?
5. Na sua opinião, se consegue realizar ações de caráter territorial no Oeste? Por que?
6. Percebe por parte algum órgão um esforço em atuar territorialmente? Explique as ações deste órgão.
7. Na sua opinião, é possível realizar ações conjuntas entre aqueles que habitam o rural e o urbano na região? Explique. Há este esforço por parte das políticas de desenvolvimento rural na região?
8. Como se caracteriza os pequenos produtores do Oeste?
9. Quais as principais demandas dos pequenos produtores?
10. Explique como ocorreu o processo de constituição das associações de pequenos produtores. Quem as motivou?
11. Sobre a UEP, quem são seus participantes? De quais localidades?
12. Sobre a UEP, há quanto tempo participa?
13. Na sua opinião, qual a importância da constituição de uma instancia de participação para o desenvolvimento rural?
14. Percebe mudanças antes e depois da constituição da UEP? Quais?
15. Pode explicar como ocorre o funcionamento das reuniões da UEP? (processo de discussão).
16. Percebe que há participação dos pequenos produtores na decisão das ações?
17. O envolvimento dos pequenos produtores ocorre também na decisão do financiamento; dos recursos dos projetos?
18. Pela sua participação na UEP, quais são as dificuldades dos projetos financiados?
19. As associações têm a iniciativa de elaborarem projetos específicos ou comunitários? No caso dos comunitários, quais são os projetos?
20. É incentivado na UEP projetos de caráter territorial? Quem os incentiva?
21. Em sua opinião, as reuniões da UEP deveriam envolver outros grupos? Por que?
22. Quais os avanços que percebe com a constituição da UEP?
23. Que ações o INTA desenvolve no Oeste Pampeano?
24. Deseja comentar algum outro assunto, questão, que não foi perguntado e tem relação com o Oeste Pampeano? UEP? Pequenos produtores?

Ministério da Produção Governo da Província de La Pampa

1. Qual a principal motivação para assumir o cargo de coordenador da UEP? (relação com a sua formação)
2. Como ocorreu o processo de constituição da *Unidad Ejecutora Provincial* (UEP)?
3. Qual a área de abrangência da UEP? (localidades envolvidas)
4. Poderia explicar o processo de envolvimento dos pequenos produtores na UEP, como a formação das suas associações?
5. Em sua opinião, qual o elemento de identidade que percebe nos participantes da UEP?
6. Pode explicar como ocorre o processo participativo e de decisão na UEP?
7. Quais as principais dificuldades encontradas no processo participativo da UEP?
8. Como percebe a relação representante/representado na UEP?
9. Na sua opinião, a constituição da UEP contribuiu para o desenvolvimento de ações produtivas/rurais na região? Por que?
10. Comente um pouco sobre quais mudanças percebe antes e depois da constituição da UEP no Oeste de *La Pampa*? Vantagens e desvantagens.
11. Na sua opinião, falta a participação na UEP de alguma associação de produtores ou representantes do poder público? Ou seja, tem algum grupo que julgue importante a participação e não está representado?
12. Na sua opinião os projetos elaborados na UEP deveriam envolver setores mais capitalizados, como empresas agropecuárias? Explique.
13. Como é estabelecido junto a coordenação nacional os recursos destinados para a UEP?
14. Quais as principais demandas dos projetos financiados na UEP?
15. Há alguma demanda dos produtores da região que a UEP ainda não conseguiu financiar?
16. Quais são as principais dificuldades encontradas no processo de elaboração de projetos de financiamento junto às associações na UEP?
17. Qual a sua opinião sobre a construção de projetos comunitários (entre diversas associações) na UEP? Percebe dificuldades?
18. Atualmente tem se pensado as ações de desenvolvimento rural, a partir de um conjunto de localidades que contenham características comuns, elementos de identidade. Na região Oeste de *La Pampa*, quais localidades/comissões que em sua opinião teriam estas características? (*La Humada; Algarrobo del Aguila, Santa Isabel, Puelen*).
19. A constituição da UEP possibilita a coordenação das ações entre as diversas localidades para a promoção do desenvolvimento rural? Explique.
20. Quais são as principais ações desenvolvidas pelo governo da província de *La Pampa* no Oeste Pampeano?
21. Tais projetos/ações são discutidos na UEP?
22. Na sua opinião, quais são os projetos/ações/programas que o Oeste Pampeano necessita para promover o desenvolvimento rural/melhoria produtiva? E quais os setores que deveriam estar envolvidos?

Coordenação Projetos Territoriais Centro Regional *La Pampa-San Luis*

1. Poderia explicar o ingresso do enfoque territorial no INTA?
2. Quais mudanças são percebidas com a inserção desta temática no INTA?
3. Como o INTA trabalha com este enfoque (ações, projetos, beneficiários)?

4. Poderia explicar a mudança do PNDDT para os projetos regionais, caracterizando ambos os programas?
5. Como ocorreu o processo de delimitação dos territórios pelo INTA?
6. Além do INTA, percebe algum trabalho de territorialização pelo governo da província de La Pampa e da subsecretaria de agricultura familiar no estabelecimento das suas ações?
7. No caso da Agência de *Victorica*, como o enfoque territorial é trabalhado? Quais são as ações desenvolvidas e os beneficiários?
8. No caso do Oeste de *Lampa*, como se tem trabalhado com este enfoque?
9. Como a Agência trabalha a metodologia participativa neste enfoque?
10. Como percebe nesta região o aspecto sócio-organizativo pelos produtores?
11. No Oeste de *La pampa*, quais localidades podem ser consideradas como um território?
12. E qual o elemento/característica em comum entre elas?
13. Nesta região, há o estabelecimento de parcerias com outros órgãos de Estado, governo da província ou Nación nas ações realizadas?
14. Nesta região há um projeto comum para este território que envolva a parte urbana e rural e os diversos tipos de produtores?
15. Como percebe esta articulação entre rural e urbano e diversos tipos e escalas de produtores nesta região? É possível trabalhar com tal articulação?
16. Na sua opinião, a constituição de uma instância de participação, como um fórum, conselho, etc permitiria um maior coordenação das ações de desenvolvimento rural? Por que?
17. Como percebe a atuação UEP Caprina nesta região? Quais vantagens percebe com a constituição deste espaço para o Oeste?
18. Quais são as principais dificuldades encontradas para trabalhar com o enfoque territorial?

Coordenação Nacional PNDDT

1. Poderia explicar o processo de constituição do *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* no INTA? (inserção da abordagem territorial no INTA/principais objetivos e diretrizes).
2. Como o programa se estrutura do ponto de vista da gestão no INTA?
3. Quais são as principais ações/projetos que o PNDDT possui para alcançar seus objetivos?
4. Quais os beneficiários do PNDDT?
5. Como são delimitados os territórios a serem trabalhados pelo PNDDT?
6. Como ocorre a coordenação das ações nos territórios?
7. Como se trabalha a diretriz participativa no PNDDT (empoderamento dos atores com os programas/projetos do INTA).
8. Há alguma instância de participação como um conselho, fórum, etc para a discussão dos projetos/ações do PNDDT?
9. Na sua opinião, a constituição de uma instância de participação social seria importante para trabalhar as ações de desenvolvimento nos territórios? Por que? Como percebe esta questão no PNDDT da ausência de uma instância de participação?
10. O documento base do PNDDT coloca como fundamental para a promoção do desenvolvimento o trabalho em alianças/redes entre os atores do território. Como esse

processo é realizado? Como percebe este aspecto no programa no período que atuou como coordenador?

11. Pela sua experiência como coordenador do PNPD, é possível trabalhar projetos comuns que envolvam distintos tipos de produtores (pequeno, mediano, mais capitalizado)? Há demandas em comum?
12. Na sua opinião, quais foram as principais mudanças no INTA do ponto de vista institucional com a inserção deste enfoque territorial?
13. Quais são os avanços (concretos e intangíveis) percebidos com o PNPD?
14. Quais são as principais dificuldades encontradas para trabalhar com o enfoque territorial? (ver se o entrevistado falará sobre o empoderamento dos atores/diretriz participativa)
15. Atualmente o programa encontra-se em reestruturação. Por que o motivo da reestruturação?

Diretoria Centro Regional *La Pampa-San Luis*

1. Quais são as desenvolvidas pelo INTA para a promoção do desenvolvimento rural?
2. Quais são seus beneficiários?
3. Explicar o ingresso da perspectiva de território para o desarrollo rural em INTA.
4. O que caracteriza um território para o INTA?
5. Como ocorreu o processo de constituição dos territórios para atuação das ações de desarrollo rural no INTA?
6. Qual o entendimento de INTA sobre desarrollo territorial rural?
7. Como ocorre a constituição dos projetos de desarrollo territorial rural em INTA?
8. Quais ações para a promoção do desenvolvimento rural estão presentes no Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios - PNPD.
9. Como ocorre a coordenação das ações nos territórios?
10. Explicar como a diretriz participativa está inserida no desarrollo rural dos territórios?
11. Há alguma instância de participação como um conselho, fórum, etc para a discussão das ações de desarrollo territorial rural?
12. Na sua opinião, a constituição de uma instância de participação social, como um fórum, conselho, etc auxilia a coordenação das ações do território? Por que?
13. Como o INTA atua na constituição de redes entre os produtores/atores do território?
14. O INTA trabalha com a perspectiva público-privada no desarrollo rural dos territórios? Explicar.
15. Quais são os beneficiários dos projetos de desarrollo territorial rural de INTA?
16. Sobre a agricultura familiar, como ocorreu o seu ingresso no INTA?
17. Como a agricultura familiar é percebida e caracterizada?
18. Quais são as ações/principais projetos destinados para este público (agricultura familiar)?
19. Sobre o Território Oeste Pampeano, que localidades constituem este território? (*Santa Isabel; Puelén; La Humada; Algarrobo del Aguila; Limay Mahuida; La Reforma; Puenches*);
20. E qual o elemento em comum/de identidade deste território?
21. Quais são as ações que o PNPD/INTA desenvolve nesta região?
22. Quais são os atores/grupos de produtores envolvidos nos projetos de INTA nesta região?

23. Quais são as dificuldades percebidas para atuar nesta região?
24. Quais são os avanços (concretos e intangíveis) percebidos desde a inserção do PNDT no Território Oeste?

Agricultura Familiar

1. Por qual motivo se associou?
2. Quais são as principais demandas/reivindicações da sua associação? (quais as necessidades dos pequenos produtores da região)?
3. Em sua opinião, qual a principal característica que identifica a região Oeste de *La Pampa*?
4. Sobre o Oeste Pampeano, quais localidades, em sua opinião, apresentam características em comum?
5. Quais são as principais ações (programas, projetos) desempenhadas na sua região para a promoção do desenvolvimento rural/produtivo? Quem as desenvolve: governo província? Municipalidad? INTA?
6. Há quanto tempo participa das reuniões da *Unidad Ejecutora Provincial* (UEP)?
7. Quais são os principais motivos que o levaram a participar das reuniões?
8. Na sua opinião, a constituição da UEP contribuiu para o desenvolvimento de ações rurais na região Oeste? Por que?
9. Comente um pouco sobre quais mudanças percebe antes e depois da constituição da UEP? Vantagens e desvantagens.
10. Na sua opinião tem algum grupo que julgue importante a participação na UEP e não está representado?
11. Qual a sua opinião sobre a participação de produtores mais capitalizados nas reuniões da UEP? Explique.
12. Sobre a estrutura de funcionamento da UEP, comente como percebe o processo de discussão entre os seus participantes.
13. Os produtores podem decidir sobre as questões que ali são discutidas?
14. Sobre o funcionamento das reuniões da UEP, você propõe alguma mudança? Está satisfeito com o modelo de coordenação das reuniões?
15. Qual a sua opinião sobre orçamento; os recursos dispostos pela UEP para o financiamento de projetos?
16. E sobre a participação dos produtores em decidir a utilização dos recursos?
17. Como ocorre a construção dos projetos na UEP?
18. Sobre os projetos da UEP, a sua associação/povoado está contemplada em algum deles?
19. Em caso afirmativo, qual projeto? Comente (principais objetivos; período; ações já desenvolvidas e em andamento; principais dificuldades enfrentadas)
20. Em caso negativo, por que não foi contemplada? Quais as principais dificuldades?
21. Qual a sua opinião sobre a construção de projetos comunitários na UEP? Prefere que sejam projetos específicos, individuais, para cada associação/povoado?
22. Tem algumas associações que você se identifica mais para a construção de projetos conjuntos/coletivos?
23. Quais são as características / os elementos que o aproxima destas associações?

Secretarias Municipais de Agricultura

1. Quais os principais problemas enfrentados na promoção do desenvolvimento rural na sua municipalidade?
2. Quais são as principais ações/programas de desenvolvimento rural na sua municipalidade? Quem as desenvolve? (Governo Província? Municipalidade? INTA?)
3. Nestas ações/programas há a adoção de uma metodologia participativa junto aos produtores? Explique.
4. Considera como importante a constituição de um espaço institucional participativo para a discussão das ações de desenvolvimento rural? Por que?
5. Em sua opinião, é possível o desenvolvimento de ações/programas que envolvam múltiplos atores (mais capitalizados, medianos e pequenos)? E ações que envolvam os setores rural e urbano?
6. Tem se pensado atualmente a construção de ações de desenvolvimento rural a partir de conjunto de localidades que possuam características em comum, alguns elementos de identidade. Na Região Oeste de *La Pampa*, quais localidades/comissões de fomento que em sua opinião teriam estas características? (*La Humada; Algarrobo del Aguila, Santa Isabel, Puelen e Limay Mahuida*).
7. E na sua opinião, qual o elemento de identidade, a característica principal, que une estas localidades? Explique.
8. Na sua opinião, a constituição da *Unidad Ejecutora Provincial* (UEP)/Lei Caprina contribuiu para o desenvolvimento de ações rurais na região? Por que?
9. Comente um pouco sobre quais mudanças percebe antes e depois da constituição da UEP em sua região? Vantagens e desvantagens.
10. Na sua opinião, falta a participação na UEP de algum grupo de produtores ou representantes do poder público? Ou seja, tem algum grupo que julgue importante a participação e não está representado?
11. Qual a sua opinião sobre a participação de empresas agropecuárias, produtores mais capitalizados nas reuniões da UEP? Explique.
12. Sobre a estrutura de funcionamento da UEP, comente como percebe o processo de discussão entre os participantes da reunião.
13. Sobre o funcionamento das reuniões da UEP, você propõe alguma mudança? Está satisfeito com o modelo de funcionamento das reuniões?
14. Qual a sua opinião sobre orçamento/recursos dispostos pelo UEP para o financiamento de projetos?
15. E qual a sua percepção sobre o processo de decisão na utilização dos recursos?
16. Sobre os projetos da UEP, a sua municipalidade está contemplada em algum deles?
 - a. Em caso afirmativo, qual projeto? Comente (principais objetivos; período; ações já desenvolvidas e em andamento; principais dificuldades enfrentadas)
 - b. Em caso negativo, por que não foi contemplada? Quais as principais dificuldades?
17. Qual a sua opinião sobre a construção de projetos comunitários na UEP? Percebe alguma dificuldade? Prefere que sejam projetos específicos para cada municipalidade?