

**UFRRJ**

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

**TESE**

**O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural  
Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: Gestão,  
Controle Social e Espaço de Articulação e  
Negociação entre Atores**

**Diná Andrade Lima Ramos**

**2019**



**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**

**O COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL  
SUSTENTÁVEL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ: GESTÃO,  
CONTROLE SOCIAL E ESPAÇO DE ARTICULAÇÃO E  
NEGOCIAÇÃO ENTRE ATORES**

**DINÁ ANDRADE LIMA RAMOS**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Prof. Dr. Lamounier Erthal Villela**

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 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo autor

R175c

Ramos, Diná Andrade Lima, 1975-  
O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural  
Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: gestão, controle  
social e espaço de articulação e negociação entre atores /  
Diná Andrade Lima Ramos. - Seropédica.  
2019.  
164 f.: il.

Orientador: Lamounier Erthal Villela.  
Tese (Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência,  
Tecnologia e Inovação em Agropecuária, 2019.

1. Esfera pública. 2. Rede. 3. Extensão  
universitária. 4. Governança. 5. Gestão social. I.  
Villela, Lamounier Erthal, 1964 -, oriente. II.  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia  
e Inovação em Agropecuária III. Título.

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

**O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de  
Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001**

**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**

**DINÁ ANDRADE LIMA RAMOS**

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.

TESE APROVADA EM 16/04/2019

---

Lamounier Erthal Villela. Dr. UFRRJ  
(Orientador)

---

Lia Maria Teixeira de Oliveira. Dr. UFRRJ

---

Elisa Guaraná de Castro. Dr. UFRRJ

---

Nelson Russo de Moraes. Dr. UNESP

---

Virgílio César da Silva e Oliveira. Dr. UFJF

## AGRADECIMENTOS

Manifesto aqui meus agradecimentos àqueles que, sem o apoio, ajuda e paciência, não teria conseguido concluir esta tese.

Ao meu marido Alessandro, meu companheiro e fã incondicional do meu trabalho. Meu amigo e meu amor, que nunca mediu esforços para me apoiar nessa jornada. À minha filha Giovana, que nesse período soube compreender minha restrição de tempo para passarmos mais tempo juntas. Meu amor por ela me inspira.

Ao meu pai Odihomar, que apesar de toda a sua dificuldade de compreender, sentia orgulho do meu trabalho. À minha madrasta Walterli, que foi a principal estimuladora para eu continuar a trilhar o caminho dos estudos, do bem, da honestidade e da ética. Aos meus familiares, que tiveram que lidar com minha ausência em diversos eventos sociais.

Ao meu orientador, Lamounier, por não me deixar perder o foco. Pela liberdade de construirmos conjuntamente o objeto e a estrutura da tese. Por ter paciência e saber respeitar meus paradigmas e momentos de recolhimento. Sua orientação foi essencial para que a tese atingisse qualidade. Por me inserir e partilhar de sua rede de trabalho, o que é primordial para a continuidade de minhas pesquisas e atividades acadêmicas. Meus sinceros agradecimentos e admiração.

Aos colegas da turma de 2014 e 2015 do PPGCTIA. Em especial ao Antônio Sérgio, com que troquei horas agradáveis de ideias.

À UFRRJ, por me acolher enquanto discente, pela segunda vez, e por todo apoio institucional ao me conceder afastamento para a realização dessa tese.

Ao PPGCTIA/UFRRJ, por ter abrigado minha pesquisa e me dado suporte nas atividades externas para o desenvolvimento da tese e para meu desenvolvimento profissional. Ao corpo docente do PPGCTIA/UFRRJ, do CPDA/URRRJ, do PPGSS/UFJF e EBAPE/FGV, que contribuíram para a minha formação nas disciplinas que cursei, e que sustentam o escopo teórico da tese.

À Renata, técnica administrativa do PPGCTIA, que além de competente, acaba se tornando nossa amiga e confidente em nossos momentos de desespero.

Aos amigos e companheiros do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT): Márcio, Carlos Kraemer, Lucimar, Carlos Sarmento, Adriana, Daniel Senna, Daniel Neto, Dayenne, Iranilde, Shirlene, Patrick, que vêm, ao longo do tempo, dedicando muita energia para executar as atividades absorvidas do NEDET, em apoio ao Colegiado BIG, no Território Rural da Baía da Ilha Grande. Agradecimento especial ao Riyuzo, que, em solidariedade, me auxiliou nos últimos ajustes para a defesa da tese.

Aos membros da banca examinadora, suas contribuições foram muito importantes para aprimorar a tese.

Às comunidades rurais dos municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica. Em especial àqueles com quem convivi no Colegiado BIG, que me permitiram compartilhar de suas lutas e anseios, para que pudesse realizar a pesquisa e a quem aprendi a admirar ainda mais.

Finalmente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio institucional dado ao PPGCTIA.

*Dedico este trabalho a minha maravilhosa filha  
Giovana, ao meu dedicado marido Alessandro e a  
minhainspiradora madrasta Walterli*

*Num país como o Brasil, manter a esperança viva  
é em si um ato revolucionário.*  
Paulo Freire

## RESUMO

RAMOS, Diná Andrade Lima. **O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: gestão, controle social e espaço de articulação e negociação entre atores**. 164f. 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, 2019.

O objetivo geral da tese é analisar a dinâmica política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande (BIG) de modo a entender o processo de legitimação, transformação e empoderamento desse espaço público durante e após seu desligamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Busca-se avaliar o envolvimento dos atores sociais e instituições, organizados no Colegiado BIG, para a execução de estratégias de desenvolvimento. Investiga-se também se esta esfera pública é uma instituição política capaz de atuar em apoio às comunidades rurais para o exercício do controle social, como forma de resistir às pressões exercidas sobre elas. O Território Rural da BIG é composto pelos municípios fluminenses de: Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica. Como método, aplicou-se a pesquisa bibliográfica, documental, a técnica descritiva e explicativa. Para a coleta de dados usou-se os métodos da observação participante e entrevistas semiestruturadas. A organização das informações obtidas teve como base princípios que norteiam a gestão social. A abordagem relacional foi um outro método que norteou a fase de análise e discussão dos resultados. Para uma análise mais fiel dos fatos, foi feita uma triangulação dos dados coletados; cujo procedimento é de natureza qualitativa. O método indutivo da pesquisa demandou a formulação de três suposições: (1) O Colegiado BIG é uma instituição política de poder e resistência de modo dar suporte à sociedade civil. (2) A ampliação da rede do Colegiado BIG e o fortalecimento das novas alianças estabelecidas pela estrutura moldada pelos próprios atores podem consolidar o seu papel enquanto um espaço pensado para promover a negociação entre instituições privadas e públicas, de diferentes esferas, em prol de ações para o desenvolvimento territorial rural. (3) Espaços participativos como o do Colegiado BIG precisam do apoio de instituições que ofereçam assessoria e suporte técnico, papel hoje exercido pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT). Este suporte de atividades extensionistas universitárias contribui na elaboração de diagnósticos e construção coletiva da forma de ação dos envolvidos. Os resultados mostraram que o Colegiado BIG se tornou uma arena de controle social, com protagonismo da sociedade civil, confirmando a primeira suposição. As relações estabelecidas no Colegiado BIG após sua desvinculação ao PDSTR ampliaram sua antiga estrutura em rede, consolidando-se como um espaço de articulação de estratégias de interesse público. Os avanços e conquistas elencados na tese beneficiaram essas comunidades, ampliando um leque de possibilidades para a sua permanência no Território BIG. Isso valida a segunda suposição. O PEPEDT apoiou o Colegiado na mobilização dos atores, a mediação de conflitos e a inclusão produtiva das comunidades rurais; articulou para a aproximação entre instituições de apoio, como a EMBRABA, o ITERJ e o FIPERJ; estreitou relação da sociedade civil com o PEC/INEA e com as secretarias municipais de agricultura e pesca; e dessas com a SEAD. Criou uma ponte entre núcleos de pesquisa da UFRRJ com as comunidades rurais. Este conjunto de ações confirma a terceira suposição.

**Palavras-chave:** Esfera pública. Rede. Extensão universitária.

## ABSTRACT

RAMOS, Diná Andrade Lima. **The Territorial Council for Sustainable Rural Development of Ilha Grande Bay, RJ: management, social control and space for articulation and negotiation between actors.** 164p. Thesis (Doctorate in Science, Technology and Innovation in Agriculture and Livestock). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2019.

The main purpose of the thesis is to analyze the political dynamics of the Territorial Council for Sustainable Rural Development of Ilha Grande Bay (BIG), the BIG Council, in order to understand the process of legitimating, transformation and empowerment of this public space during and after its withdrawal from the Sustainable Development of Rural Territories Program (PDSTR). The aim is to evaluate the involvement of social actors and institutions organized in the BIG Council for the implementation of development strategies. It is also investigated whether this public sphere is a political institution capable of acting in support of rural communities for the exercise of social control, as a way of resisting the pressures exerted on them. BIG's Rural Territory is composed of the following municipalities of the state of Rio de Janeiro/Brazil: Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica. As a method, it was applied the bibliographical research, documentary, the descriptive and explanatory technique. For data collection, it was used the methods: participant observation and semi-structured interviews. The organization of the information obtained was based on principles that guide the social management. The relational approach was another method that guided the analysis and discussion phase of the results. For a more faithful analysis of the facts it was made a triangulation of the collected data; whose procedure was qualitative. The inductive research method required the formulation of three assumptions: (1) The BIG Council is a political institution of power and resistance to support civil society. (2) The broadening of the BIG Council's network and the strengthening of new alliances established by the structure shaped by the actors themselves can consolidate its role as a space designed to promote negotiation between private and public institutions from different spheres in favor of actions for rural territorial development. (3) Participatory spaces such as the BIG Council need the support of institutions that provide technical expertise, a role today played by the Teaching, Research and Extension in Territorial Development and Public Policy Program (PEPEDT)/UFRRJ. This support of university extension activities contributes to the elaboration of diagnoses and collective construction of the form of action of those involved. The results showed that the BIG Council became an arena of social control, with civil society's protagonism, confirming the first assumption. The relations established in the BIG Council after its detachment from the PDSTR expanded its former network structure, consolidating itself as a space for articulation of public interest strategies. The advances and achievements listed in the thesis benefited these communities, expanding a range of possibilities for their stay in the BIG Territory. This validates the second assumption. The PEPEDET supported the BIG Council in mobilizing actors, mediating conflicts and the productive inclusion of rural communities; articulated for the approximation between support institutions, such as EMBRABA, ITERJ and FIPERJ; closer civil society relations with the PEC/INEA and the municipal agriculture and fisheries secretariats; and the secretariat with SEAD. It created a bridge between UFRRJ Research Centers with rural communities. This set of actions confirms the third assumption.

**Keywords:** Public sphere. Network. University extension.

## RESUMEN EXPANDIDO

RAMOS, Diná Andrade Lima. **El Colegiado Territorial para el Desarrollo Rural Sostenible de la Bahía de Ilha Grande, RJ: gestión, control social y espacio para la articulación y negociación entre actores.**164f.Tesis (Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria). Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2019.

### 1. Introducción

El Colegiado Territorial de Desarrollo Rural Sostenible (CODETER) de la Bahía de Ilha Grande (BIG), el Colegiado BIG, fue creada en el diseño institucional del Programa (nacional) de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PDSTR) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de Brasil.

El molde de esta política; dirigido a la descentralización del poder local a través de una mayor participación de la sociedad civil y la creación de instituciones supramunicipales; es el resultado de un proceso a largo plazo que involucró: la maduración política de la sociedad brasileña, la capacidad técnica de las instituciones y el fortalecimiento de las estructuras burocráticas (ECHEVERRI, 2010; ZIMMERMANN, 2013).

Los CODETER eran el eje central de la implementación de PDSTR como un espacio donde los actores locales participarían, negociarían y acordarían acciones locales; planearían proyectos de desarrollo territorial sostenible; y seguiría ejerciendo control social en el territorio. Por lo tanto, las acciones gubernamentales serían legitimadas a través de acuerdos firmados después de la deliberación en estos espacios.

Institucionalmente, los CODETER eran espacios públicos, parte de una estructura gubernamental que reunió y permitió el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil como una herramienta para la descentralización del poder y para la participación de la sociedad civil en la gestión pública (KRONEMBERGER, MEDEIROS Y DIAS, 2016). En este contexto, el Colegiado BIG, que era un órgano con representantes del poder público y de la sociedad civil, reunidos en torno a un objetivo común y parte de la gestión pública en el territorio, era, por definición, un Consejo.

La responsabilidad y expectativa depositada en los CODETER, como arenas de discusión; y en vista de los objetivos no cumplidos del empoderamiento de la sociedad civil, hizo que los gerentes de PDSTR se dieran cuenta de la necesidad de desarrollar o fortalecer una cultura política para estimular el comportamiento participativo. Por lo tanto, se agregó un actor más, en 2013, en el diseño institucional del programa: los Centros de Extensión en el Desarrollo Territorial (NEDET).

La función principal de los NEDET eran asumir el papel de asesoría técnica a los CODETER de un territorio dado; movilizar a los actores; reorganizar y revitalizar los Colegiados y apoyar las actividades de extensión de los actores del Territorio Rural (NEDET, 2017). En este contexto, se incluye el NEDET del territorio rural de la Bahía de Ilha Grande (BIG), el NEDET BIG, cuyas actividades comenzaron en mayo de 2015 y, en 2017, fueron absorbidas por el Programa Enseñanza, Investigación y Extensión en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas (PEPEDT), bienvenido por la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ), debido al cierre del PDSTR en mayo de 2016.

Los NEDET también deberían trabajar con la implementación de políticas públicas para el desarrollo rural y la inclusión productiva para reanudar las actividades del territorio, especialmente las previstas en los Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS), planes pensados colectivamente en los CODETER (MDA/SIC, 2018).

El territorio, que representa el Colegiado BIG, el Territorio Rural de la Bahía de Ilha Grande, está ubicado en el estado de Rio de Janeiro/Brasil y está compuesto por los siguientes municipios del estado: Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty y Seropédica. Este territorio enfrenta transformaciones en su espacio. Algunas de estas transformaciones comenzaron hace muchos años, cambiando la forma de usar la tierra. Otros son el resultado de acciones más recientes en respuesta a la expansión de las actividades del mercado. Pero ambos están en proceso y no pueden explicarse por una sola causa; variando según el municipio tratado.

Los grandes desarrollos industriales, portuarios y residenciales, incluidos los de más alto nivel, logístico y extractivista, tienen, en diversos grados y formas, efectos perjudiciales para quienes viven en pequeñas propiedades rurales en el Territorio BIG. El aumento de los precios de la tierra y la propiedad, gentrificación, degradación ambiental; la expulsión, velada o expresada, y la pérdida de calidad de vida son ejemplos de los obstáculos que las comunidades rurales enfrentan para su permanencia y ejercicio de sus actividades en el territorio, sean económicas o no, en su "espacio de referencia para la construcción de sus identidades" (HAESBAERT, 2004, p.35).

También hay conflictos entre las comunidades rurales y el gobierno. Un ejemplo de este escenario es el hecho de que algunos productores rurales en Mangaratiba/RJ han perdido la propiedad legal de la tierra y, por lo tanto, el derecho a comercializar con el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), debido a la pérdida de la Declaración de Aptitud (DAP) del Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF); sufrido por la demarcación del área del Parque Estatal Cunhambebe (PEC), bajo la administración del Instituto Estatal del Medio Ambiente (INEA).

Por lo tanto, hay dos procesos en curso de reterritorialización; uno de ellos por el Estado, que interfiere con la forma de uso de la tierra que comenzó a principios del siglo XX. El segundo proceso de reocupación del espacio en el Territorio BIG está relacionado con el interés internacional y nacional del capital, transformando el territorio social, económica, ambiental y culturalmente y desterritorializando las comunidades rurales. Polanyi, en su trabajo de 1944 (2000, p.94) ya ha señalado que tratar la tierra como una mercancía y permitir su mercantilización a través de mecanismos de mercado para definir "el destino de los seres humanos y su entorno natural, e incluso el árbitro de la cantidad y el uso del poder adquisitivo resultaría en el colapso de la sociedad."

En resumen, el Territorio BIG atrae a empresarios: i) por la belleza de su paisaje; ii) por los recursos naturales y iii) por su ubicación predominantemente costera, importante para el flujo de producción, especialmente el mineral de hierro. Las actividades extractivas en minerales no metálicos, como arenas y canteras, son lucrativas y concentran los ingresos, depredadores, degradan el medio ambiente y anulan la agricultura sostenible en tierras fértiles.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo principal de la tesis es analizar la dinámica política del Colegiado BIG, para comprender el proceso de legitimación, transformación y empoderamiento de este espacio público durante y luego de su retiro del PDSTR. Se busca evaluar la participación de los actores sociales e instituciones organizadas en el este espacio para la implementación de estrategias de desarrollo del territorio. También se investiga si esta esfera pública es una institución política capaz de actuar en apoyo de las comunidades rurales para el ejercicio del control social, como una forma de resistir las presiones que se ejercen sobre ellas; y expandir sus espacios en el mercado.

Para responder a la pregunta más amplia, los objetivos intermedios de la tesis son: (i) Mostrar brevemente las características del Territorio BIG, según el contexto histórico y según las políticas de saneamiento, infraestructura, asentamiento, industrialización e intereses de mercado. (ii) Identificar las instituciones que representan a las autoridades públicas, la

sociedad civil y el mercado, presentes en el Colegiado BIG y analizar el grado de participación de estos actores. (iii) Analizar el proceso de maduración de la cultura política con respecto al desempeño y participación de la sociedad civil en el control social del Territorio BIG; y (iv) Analizar la estructura antigua y nueva red del Colegiado BIG, la primera definida por el MDA y la segunda conformada por los actores después de mayo de 2016. Al investigar el proceso de expansión y transformación de la red del Colegiado BIG, se evalúa su legitimidad y fortaleza para apoyar a la sociedad civil y actuar en el Territorio BIG frente a los nuevos roles asumidos por él en su reconfiguración.

El método de investigación inductiva condujo a la formulación de tres supuestos después de la investigación exploratoria: (1) El Colegiado BIG es una institución política de poder y resistencia para apoyar a la sociedad civil. (2) La ampliación de la red del Colegiado BIG y el fortalecimiento de nuevas alianzas establecidas por la estructura conformada por los propios actores pueden consolidar su papel como un espacio diseñado para promover la negociación entre instituciones privadas y públicas de diferentes ámbitos a favor de acciones para el desarrollo territorial rural. (3) Los espacios participativos como el Colegiado BIG necesitan el apoyo de instituciones que ofrecen asesoramiento y soporte técnico, un papel que hoy desempeña el PEPEDT/UFRRJ. Este apoyo a las actividades de extensión universitaria contribuye para la elaboración de diagnósticos y para la construcción colectiva de la forma de acción de los actores involucrados.

## **2. Procedimientos Metodológicos**

Se consideró posible resolver el problema de la tesis a partir de dos conjuntos de pensamientos comúnmente considerados conflictivos: el racionalismo y el empirismo. Según Haguette (2013), como hija del iluminismo, la sociología estaba ocupada rechazando el idealismo de antinomia (racionalismo, subjetividad) versus positivismo (empirismo/subjetividad). Aquí, los hechos sociales se consideran objetos de estudio científico como hechos naturales, por lo que la realidad social no puede tratarse como combinaciones mentales.

A través de la investigación exploratoria realizada durante las actividades del Colegiado BIG, se observaron hechos sociales que podrían investigarse. Desde una base teórica, estos hechos se analizaron científicamente a partir del método inductivo, es decir, a través de la formulación de supuestos probados basados en un marco teórico-metodológico previamente definido. Según Marconi y Lakatos (2010), existen tres elementos fundamentales para toda inducción: la observación de fenómenos, el descubrimiento de la relación entre ellos y la generalización de la relación.

Es un caso de estudio. El Colegiado BIG fue solo uno de los varios CODETER en el diseño PDSTR, como ya se señaló. Sin embargo, no hay registros publicados de cómo los actores de los Colegiados actuaron para mantenerse activos y poner en práctica los nuevos roles asumidos después de su separación del PDSTR. Esto hace que el caso estudiado sea único. El estudio puede incluso contribuir a esta institucionalidad creada sea rescatada como una estrategia de resistencia o desarrollo de territorios frente a un horizonte en el que será necesaria la disputa por los recursos y la garantía de los derechos.

Como método, se aplicó la investigación bibliográfica, documental, la técnica descriptiva y explicativa. Para la recolección de datos, se utilizaron los métodos: observación participante y entrevistas semiestructuradas. La organización de la información obtenida se basó en principios que guían la gestión social: incluso, pluralismo, igualdad participativa, autonomía e bien común (TENÓRIO et al., 2008). La gestión social fue adoptada como un concepto que tiene un objetivo que reúne un conjunto de prácticas deseables para lograr el desarrollo territorial. El enfoque relacional (GRANOVETTER, 2000; 2007) fue otro método

que guió la fase de análisis y discusión de los resultados. Para un análisis más fiel de los hechos se realizó una triangulación de los datos recopilados (FLICK, 2009); cuyo procedimiento fue cualitativo.

### **3. Resultados y discusión**

El éxito del Colegiado BIG depende del protagonismo de los actores y la densidad de la red conformada por sus acciones. Su protagonismo se revela a través de las acciones de control social que están ejerciendo las comunidades rurales para mitigar las intervenciones del mercado y las acciones del poder público (o la falta de ellas); afectando la reproducción social y la forma de vida de las comunidades rurales.

Las situaciones remitidas por la sociedad civil al Colegiado, en busca de apoyo, se entendieron como una demostración de agencia y control social, que solo ocurre cuando los actores tienen poder en el proceso político para saber cómo acceder a las formas políticas de buscar apoyo. La afirmación es reforzada por los siguientes hechos: la acción del consejo comunitario de Mazombinha y Rio Preto, de Itaguaí/RJ, que se movilizó contra el cierre de las escuelas rurales; así como la presión ejercida sobre el poder público mediante la redacción de una carta colectiva que contiene un conjunto de reclamos solicitando apoyo a las mujeres agricultoras. Esta última acción atrajo la atención de un concejal del municipio de Itaguaí/RJ y que actualmente está trabajando con el Colegiado. El otro hecho es que los miembros de la juventud rural del Colegiado buscaron apoyo para la composición de una petición para acelerar los trabajos en la carretera Serra Piloto, Mangaratiba/RJ, donde se abrió un cráter debido a las lluvias, obstaculizando la vida social y económica local.

El estudio mostró que el Colegiado BIG tiene la aceptación social, política y técnica de sus miembros. Las decisiones tomadas por la plenaria de este espacio fueron un indicador importante para confirmar su legitimidad. Se destacan dos ocasiones: la aprobación de su regimiento en la 3ª Reunión Ordinaria; y el acuerdo suscrito por los miembros presentes en la 5ª Reunión Ordinaria, después de mayo de 2016, para continuar las actividades del Colegiado.

El hecho de que los miembros siguieran participando en este espacio, incluso después de la interrupción del PDSTR, fue otro indicador utilizado para mostrar la legitimidad del Colegiado. Fue un atractivo la diversificación de la agenda de discusión en las reuniones ordinarias, capaz de mantener el interés voluntario de los miembros y ganar credibilidad con otras instituciones no previamente articuladas con él.

Desde la organización política en el Colegiado BIG, se observaron avances y logros que se suman positivamente a las condiciones necesarias para su estadía en el Territorio BIG. Como logros, se destacó lo siguiente: inserción de productores del Territorio BIG en la Feria de Agricultura Familiar de UFRRJ; y las habilidades técnicas que proporcionan la mejora de las técnicas que agregan valor a los productos de las comunidades rurales. Entre los avances logrados se encuentran: la consolidación de la asociación para la implementación del proyecto turístico en las sierras Piloto y Matoso, en Mangaratiba/RJ e Itaguaí/RJ, respectivamente; la formación en identidad ciudadana y gestión social, que fortalecen o crean una cultura política; el fortalecimiento de los comités de jóvenes y de mujeres rurales en el Territorio BIG. También se ha observado que algunos administradores públicos municipales han sido alentados a crear mejores condiciones y condiciones para que los productores de sus municipios negocien directamente en las ferias.

La mayoría de los miembros del Colegiado BIG entrevistados, eran conscientes de los nuevos roles asumidos por el Colegiado. Tanto es así, que perciben este espacio como una forma de alcanzar "nuevas oportunidades" y un espacio donde están informados sobre sus derechos y proyectos de inclusión productiva; y motivarse para luchar por el territorio.

En la nueva configuración de la red, PEPEDT se ha colocado como compañero del Colegiado y ya no como asesor vinculado a un gerente. La red comenzó a actuar de manera no jerárquica.

Los informes de los representantes de las agencias de asistencia técnica, extensión e investigación y de los encuestados de los ayuntamientos reforzaron el potencial del Colegiado crear conexiones en territorio para las comunidades rurales.

Como resultado de las articulaciones hechas por lo Colegiado BIG, destacamos: la mediación para la inclusión de los agricultores en la feria de agricultura familiar UFRRJ, que estaban motivados para innovar y diversificar los productos ofrecidos; acceso al Programa de Compra de Alimentos (PAA) de la UFRRJ; difusión de información y estimuló la presentación de proyectos para competir por convocatorias públicas de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAD), que incluyeron los municipios de Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ y Paraty/RJ; articulación con el Comité Guandu/RJ, este acercamiento puede aportar recursos para financiar las reuniones del Colegiado este año; estímulo a los municipios para apoyar el recinto ferial; articulación para la celebración del acuerdo de cooperación del Colegiado del municipio de Mangaratiba /RJ con la UFRRJ; articulación para la creación del consorcio territorial; coordinación entre las secretarías municipales y las instituciones de asistencia técnica para la elaboración y ejecución del proyecto turístico en las sierras Piloto y Matoso, que involucra también a dos otros municipios más fuera del territorio; inserción en el mercado en las discusiones del proyecto turístico para que la cadena hotelera, por ejemplo, también pueda ser un colaborador en la compra o exhibición de productos de las comunidades rurales.

Además de un espacio para la articulación y la negociación, el Colegiado también se ha convertido en un mediador, un puente o una ruta más corta para acercar a los actores a las acciones que trascienden a esta institución.

#### **4. Conclusión**

Las relaciones establecidas en el Colegiado BIG después de su separación del PDSTR expandieron su estructura de red anterior, consolidándose como un espacio para la articulación de estrategias de interés público. Los avances y logros enumerados en la tesis beneficiaron a estas comunidades, ampliando una gama de posibilidades para su estadía en el Territorio BIG. Esto valida la segunda suposición.

El PEPEDT apoyó al Colegiado BIG en la movilización de actores, la mediación de conflictos y la inclusión productiva de las comunidades rurales; articulado para la aproximación entre instituciones de apoyo, como la Corporación Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA), Instituto Estatal de Cartografía y Tierras de Rio de Janeiro(ITERJ) y Fundación del Instituto de Pesca del Estado de Rio de Janeiro (FIPERJ); relaciones más estrechas de la sociedad civil con el PEC/INEA y las secretarías municipales de agricultura y pesca; y la secretaría con SEAD. Creó un puente entre los Centros de Investigación UFRRJ con las comunidades rurales. Este conjunto de acciones confirma la tercera suposición.

Sin embargo, las ganancias intangibles, como mantener a los grupos movilizados para asegurar una voz en la formación de la opinión pública; y la importancia de tener espacio en la esfera pública para apoyar los intereses de las comunidades rurales; y articular y negociar con actores potenciales para estimular el desarrollo del territorio aún no ha sido bien entendida por los actores miembros.

**Palabras clave:** Esfera pública. Red. Extensión universitaria.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Síntese dos três modelos normativos de democracia segundo as categorias: cidadão, direito e processo político. ....	33
<b>Quadro 2</b> - Composição do Colegiado BIG.....	77
<b>Quadro 3</b> - Comunidades tradicionais presentes no Território BIG.....	83
<b>Quadro 4</b> - Métodos e expectativas dos objetivos intermediários da pesquisa.....	83
<b>Quadro 5-</b> Cronologia das ações do Colegiado BIG segundo observação participante.....	87
<b>Quadro 6-</b> Categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa.....	90
<b>Quadro 7</b> - Assiduidade dos atores do Colegiado BIG segundo a data e ordem das reuniões ordinárias e segundo institucionalidade do representante.....	98
<b>Quadro 8</b> - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinária.....	111
<b>Quadro 9</b> - Tipo de vínculo das instituições segundo nível de intensidade.....	123

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Mapa do Território Rural da Baía da Ilha Grande, RJ.....	7
<b>Figura 2</b> - A localização de agricultores (alguns orgânicos) na região de Piranema com proximidade às mineradoras de areia e o aterro sanitário.....	16
<b>Figura 3</b> - Mapa do Posicionamento logístico da Baixada Fluminense com destaque para as grandes vias de circulação. ....	18
<b>Figura 4</b> - Ligação do COMPERJ ao porto de Itaguaí/RJ pelo Arco Metropolitano. ....	19
<b>Figura 5</b> - Informativo da FIRJAN apontando terrenos vazios em torno do Arco.....	20
<b>Figura 6</b> - Localização dos 164 Territórios Rurais definidos pelo MDA .....	54
<b>Figura 7</b> - Estrutura de Gestão do PDSTR.....	68
<b>Figura 8</b> - Gestão do PDSTR no Território BIG a partir de 2015 .....	73
<b>Figura 9</b> - Gestão do NEDET BIG .....	74
<b>Figura10</b> - Composição da rede e atividades do PEPEDT.....	80
<b>Figura 11</b> - Quadro analítico da tese.....	82
<b>Figura 12</b> - 8 <sup>a</sup> Reunião Ordinária do Colegiado BIG ocorrida em Seropédica /RJ em 30.03.2017.....	86
<b>Figura 13</b> - 2 <sup>a</sup> Reunião de Grupo de Trabalho para a criação do consórcio territorial ocorrida em 28.11.2017 em Mangaratiba/RJ.....	88
<b>Figura 14</b> - Exposição de produtos alimentícios artesanais do Coletivo de Mulheres do Empório Chaya na 13 <sup>a</sup> Reunião Ordinária do Colegiado BIG ocorrida em 08.06.2018. ....	88
<b>Figura15</b> - Atores e articulações no Colegiado BIG.....	93
<b>Figura 16</b> - Percentual de participação dos membros do Colegiado BIG nas reuniões ordinárias.....	99
<b>Figura 17</b> - Frequência dos atores da sociedade civil segundo forma de representação política .....	101
<b>Figura 18</b> - Frequência das representações do poder público nas reuniões do Colegiado BIG entre agosto de 2015 e dezembro de 2018.....	104
<b>Figura19</b> - Transformação do Colegiado BIG.....	116
<b>Figura 20</b> - Configuração da rede do Colegiado BIG até maio de 2016.....	131
<b>Figura 21</b> - Configuração da rede do Colegiado BIG em dezembro de 2018.....	134

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APA	Área de Proteção Ambiental
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BIG	Baía da Ilha Grande
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CMPP	Conselhos Municipais de Políticas Públicas
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Documento de Aptidão do PRONAF
DLIS	Fórum de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Rural do Rio de Janeiro
EMBRABA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIPERJ	Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
ICM-Bio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IDACO	Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
LPDT	Laboratório de Pesquisas em Desenvolvimento Territorial Sustentável e Políticas Públicas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
NUPAUB	Núcleo de Pesquisas sobre População Humana em Áreas Úmidas Brasileiras
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTSS	Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina
PE	Pernambuco
PEC	Parque Estadual Cunhambebe

PEPEDT	Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
PESAGRO	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
PNSB	Parque Nacional da Serra da Bocaina
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PTDRSS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
RJ	Rio de Janeiro
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SAF	Sistema Agroflorestal
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SIT	Sistema de Informação Territorial
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SPA	Secretaria de Pesca e Agricultura
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
UC	Unidades de Conservação
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNCED	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
UNCTAD	Conferências das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento
UNEP	Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 PROBLEMA DA PESQUISA .....</b>	<b>7</b>
2.1 As Transformações no Espaço e Forma de Ocupação do Solo na Região Fluminense Promovida pelo Estado Brasileiro.....	7
2.2 Os Megaempreendimentos e a Recaracterização do Território em Itaguaí/RJ e Seropédica/RJ .....	16
2.3 O Interesse do Mercado na Ocupação do Espaço nos Municípios Fluminenses de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty .....	20
<b>3 DISCUSSÃO TEÓRICA .....</b>	<b>23</b>
3.1 Raízes Agrárias, Identidade e Meios Econômicos de Resistência .....	23
3.2 Gestão Social, Democracia Normativa e Cidadania Deliberativa.....	28
3.3 O Desenvolvimento Territorial Sustentável dos territórios Rurais .....	47
3.4 Controle Social e Governança Territorial para o Desenvolvimento Rural.....	51
3.5 Política, Sociedade Civil e Cidadania.....	58
3.6 Enraizamento Social da Pequena Agricultura e a Rede Moldada pelos Atores.....	62
<b>4 O COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ .....</b>	<b>67</b>
4.1 Estrutura Institucional e Política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande.....	67
4.2 Composição e Papel Institucional do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Apoio do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Baía da Ilha Grande .....	71
4.3 Desdobramentos do NEDET e do Colegiado BIG no Pós Maio de 2016 .....	79
<b>5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>81</b>
5.1 Caracterização da Pesquisa .....	81
5.2 Coleta e Tratamento dos Dados .....	85
5.3 O Caráter Interdisciplinar da Pesquisa .....	93
5.4 Limitações da Pesquisa .....	95
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>96</b>
6.1 A Gestão Social no Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande .....	96
6.1.1 Inclusão de atores no Colegiado BIG .....	96
6.1.2 Pluralismo e inclusão produtiva no Colegiado BIG .....	105
6.1.3 O processo de discussão no Colegiado BIG .....	109
6.1.4 A igualdade participativa no Colegiado BIG .....	117
6.1.5 A autonomia dos atores no Colegiado BIG.....	118
6.1.6 Bem comum: Consenso e resultados .....	120
6.2 O Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande como um Espaço de Negociação de Interesse Público .....	122
<b>7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>149</b>
<b>9 APÊNDICE .....</b>	<b>164</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CODETER) da Baía da Ilha Grande (BIG), o **Colegiado BIG** como é conhecido entre seus membros e parceiros, bem como os demais colegiados de territórios rurais distribuídos por todo o Brasil, foi criado no desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>1</sup>, subordinados ao MDA, encarregavam-se do aparelho burocrático e normativo que lhe daria orientação e suporte. O MDA foi instituído no governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e mantido nas administrações seguintes. Contudo, foi gradativamente dissolvido a partir de maio de 2016, após o afastamento seguido do impeachment da ex-presidente da república do Brasil, Dilma Rousseff.

Após passar um brevíssimo período sob a competência do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), parte do MDA foi transferido para a Casa Civil da Presidência da República como uma secretaria<sup>2</sup>. Na prática, foi transformado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), perdendo o status de ministério; e significou um arrefecimento das políticas territoriais. Houve progressiva interrupção do apoio financeiro que era repassado para os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), última fase do PDSTR posta em prática pelo MDA, para a manutenção das atividades participativas em prol do desenvolvimento sustentável dos territórios selecionados. Por fim, em 1º de janeiro de 2019, a SEAD foi extinta por meio de Medida Provisória Nº 870. Segundo Delgado et al. (2007), desde o plano plurianual de 2000-2003 o Estado brasileiro vinha demonstrando retomar uma estratégia nacional de desenvolvimento:

O papel do Estado passou sucessivamente de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento, (ii) fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (iii) ator indutor de desenvolvimento, mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais (DELGADO et al., 2007, p.11).

O molde de política territorial adotado desde 2003 é resultado, segundo Echeverri (2010, p.111) de “um acumulado histórico de desenvolvimento institucional, de ação política de reivindicação de direitos por parte das organizações sociais” e da capacidade técnica de funcionários e técnicos dos governos em diferentes esferas e dos líderes territoriais e políticos. O processo teve início, portanto, desde antes da estrutura criada pelo MDA.

Havia condições gerais que possibilitaram a implementação das políticas territoriais: um ambiente político do rural brasileiro favorável à articulação e inserção de atores e novas instituições<sup>3</sup> governamentais (ZIMMERMANN, 2013).

---

<sup>1</sup> A antiga sigla do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável era CNDRS, quando foi criado em 1999 com a missão de determinar as diretrizes bases para a para a formulação e a implementação de políticas públicas.

<sup>2</sup> O MDA foi extinto em 12 de maio de 2016 através da medida provisória nº 726, subordinando-o ao MDS. ao mesmo tempo criou a SEAD. Logo após, o decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016 transferiu a SEAD e a SDT para a Casa Civil da Presidência da República. Na sequência, o Decreto presidencial nº 8.786, de 14 de junho 2016 subordinou a estrutura do extinto MDA ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

<sup>3</sup> As instituições “representam sistemas de ideias, valores e percepções sobre a realidade influenciando nos modos como os grupos sociais se relacionam”. São exemplos dessas instituições: “a religião; a instituição

O PDSTR teve início em 2003, mas só foi regulamentado em julho de 2005 por meio da Portaria Nº5, de dezoito de julho de 2005. Segundo Echeverri (2010, p.94), os CODETER eram o eixo central da implementação do PDSTR enquanto espaço onde os atores locais participariam, negociariam e pactuavam ações locais; planejariam os projetos de desenvolvimento territorial sustentável; e ainda exerceriam o controle social<sup>4</sup> no território. Dessa maneira, as ações governamentais estariam legitimadas por meio de acordos firmados após deliberação nesses espaços.

De acordo com Freitas, Freitas e Dias (2012, p.1.203), os CODETER eram “considerados espaços institucionalizados de participação e de legitimação da política pública, inserindo-se nos processos de gestão social dos recursos federais destinados ao desenvolvimento rural”. Essa forma de gestão, configurou, ainda que de forma limitada, como se verá mais adiante, a descentralização de poder ao preterir o recorte municipal nas políticas de desenvolvimento rural.

Favareto salientou, em um debate sistematizado por Perafán eÁvila(2017, p.166), que considera os CODETER como "embriões de organizações territoriais". Pode, portanto, vir a ser um importante legado das políticas territoriais enquanto sociedade civil organizada e em diálogo com o poder público e o mercado. Mesmo com o fim do PDSTR, o Colegiado BIG, com o apoio da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), teve continuidade na busca pelo fortalecimento das comunidades rurais<sup>5</sup>.

O território rural da Baía da Ilha Grande (BIG), o qual o Colegiado BIG representa, é composto por cinco municípios: Angra dos Reis/RJ, Itaguaí/RJ, Mangaratiba/RJ, Paraty/RJ e Seropédica/RJ. O local tem enfrentado transformações em seu espaço, o que torna ainda mais importante a organização da sociedade civil em arenas de discussão na esfera pública, de modo que exerçam, coletivamente, o controle social sobre o poder público e sobre o mercado<sup>6</sup>.

Algumas dessas transformações tiveram início há muitos anos como, por exemplo, a forma de ocupação do solo. Já outras são resultado de ações mais recentes em atendimento à ampliação das atividades do mercado, mas ambas estão em processo e não podem ser explicadas por apenas uma causa; variando segundo o município tratado. O assunto foi tratado com mais detalhes no capítulo dois dessa tese.

Os grandes empreendimentos industriais, portuários, residenciais, incluindo os de alto padrão, logísticos e de extrativismo, provocam, sob diferentes escalas e formas, efeitos nocivos àqueles que vivem na, ou da pequena propriedade rural no território da BIG. A elevação dos preços das terras e dos imóveis, gentrificação, degradação ambiental; expulsão, velada ou expressa e a perda de qualidade de vida são exemplos dos obstáculos enfrentados para a sua permanência e exercício de suas atividades no território, sejam elas econômicas ou não, em seu "espaço de referência para a construção de suas identidades" (HAESBAERT, 2004, p.35).

Não são raros os conflitos das comunidades rurais com o poder público. Um exemplo desse cenário é o fato de que alguns produtores de Mangaratiba/RJ terem perdido a posse da terra e, portanto, o direito de comercializar junto ao Programa Nacional de Alimentação

---

família; o Estado; a propriedade privada". Algumas instituições são organizações formais como é o caso do Estado e seu conjunto de organizações: o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que por sua vez possui suas próprias organizações. As instituições têm o potencial de influenciar: "Na construção das identidades de indivíduos e de grupos, refletindo assim a maneira pela qual eles percebem as suas realidades, dão significado às suas experiências e formam suas organizações. Sendo assim, as instituições influenciam os valores que alicerçam as estruturas de alianças sustentando os sistemas de poder dentro de uma organização ou fora dela na sociedade local" (BRASIL/MDA/SDT, 2006, p.16).

<sup>4</sup> O conceito será discutido no Capítulo 2.

<sup>5</sup> Ver definição em procedimentos metodológicos.

<sup>6</sup> As categorias Estado e mercado são analisadas na seção 3.2 dessa tese.

Escolar (PNAE), devido à perda da Declaração de Aptidão (DAP)<sup>7</sup> do Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (PRONAF), sofrida pela demarcação da área do Parque Estadual Cunhambebe (PEC) sob administração do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Há, portanto, dois processos de reterritorialização em curso; um deles por parte do Estado, que interfere na forma de uso do solo e que começou no início do século XX. O segundo processo de reocupação do espaço no território da BIG está relacionado ao interesse internacional e nacional do capital, transformando social, econômica, ambiental e culturalmente o território e desterritorializando às comunidades rurais. Polanyi, em sua obra de 1944 (2000, p.94) já salientava que tratar a Terra como mercadoria e permitir sua mercantilização por meio de mecanismos de mercado para assim definir "o destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade."

Para o enfrentamento das ameaças elencadas acima, uma instituição como o Colegiado BIG, se fortalecido, tem um potencial apoiar a sociedade civil no exercício da gestão e do controle social sobre o território e ser agente do seu próprio destino em busca do desenvolvimento sustentável. A fragilidade do setor da agricultura no Estado também afeta a obtenção de recursos para a reprodução social das comunidades rurais. Um dos caminhos possíveis é buscar a inclusão ou ampliação dos circuitos de comercialização, incluindo os mercados institucionais dos produtos oferecidos por essas comunidades.

As políticas e instituições, que propõem o desenvolvimento territorial de caráter ascendente na condução do desenvolvimento territorial, necessitam de melhor entendimento das relações e articulações de atores nas arenas locais de discussão e deliberação. Delgado e Leite (2011, p.432), também entenderam como difíceis a coordenação entre políticas e instituições na condução do desenvolvimento territorial e ressaltaram a importância da investigação, dentre outras; das "arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território"; bem como o processo de "empoderamento dos diversos atores e agências institucionais presentes nesses espaços e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e instituições."

Nesse contexto, o objetivo geral da tese é analisar a dinâmica política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande (BIG) de modo a entender o processo de legitimação, transformação e empoderamento desse espaço público de discussão e decisão durante e após seu desligamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).

Para responder à pergunta da tese foram levantadas três suposições. A primeira suposição é que o Colegiado BIG é uma instituição política de poder e resistência, de modo a apoiar a sociedade civil organizada nesse espaço de discussão, para possibilitar a permanência das comunidades rurais no Território Rural da BIG.

Supôs-se também que a ampliação da rede do Colegiado BIG e o fortalecimento das novas alianças estabelecidas na nova estrutura moldada pelos próprios atores poderiam consolidar o seu papel enquanto um espaço pensado para promover a negociação entre instituições, governamentais ou não, para a promoção de ações em prol do desenvolvimento territorial rural sustentável, sustentado e igualitário.

A terceira suposição é de que espaços participativos como o Colegiado BIG precisam do apoio de instituições que ofereçam assessoria e suporte técnico, papel hoje exercido pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT). Ao transmitir e atuar com o conceito de gestão social, enquanto uma meta que reúne um conjunto de práticas desejáveis da cidadania deliberativa, é possível fortalecer a cultura política e empoderar a sociedade civil. Este suporte de atividades extensionistas

---

<sup>7</sup> Existe um conjunto de regras para que o agricultor familiar possa atender individual ou coletivamente ao Edital do PNAE. Um deles é possuir o DAP, condicionado à comprovação de posse e uso da terra.

universitárias contribuí na elaboração de diagnósticos e problematização da forma de ação dos envolvidos, buscando a concepção de uma sociedade civil politizada e atuante na esfera pública, capaz de defender seus interesses definidos coletivamente.

Considerando o objetivo geral e as suposições, constituíram como objetivos intermediários da tese:

- i. Mostrar sucintamente as características do Território BIG, segundo o contexto histórico e de acordo com políticas de saneamento, de infraestrutura, de assentamento, industrialização e dos interesses do mercado;
- ii. Identificar as instituições representantes dos poderes públicos, da sociedade civil e do mercado, presentes no Colegiado BIG e analisar o grau de envolvimento desses atores;
- iii. Analisar o processo de amadurecimento da cultura política<sup>8</sup> quanto à atuação e à participação da sociedade civil no Controle Social do Território BIG.
- iv. Analisar a antiga e a nova estrutura da rede do Colegiado BIG, a primeira definida pelo MDA e a segunda moldada pelos atores. Por meio da investigação do processo de ampliação e transformação da rede do Colegiado BIG, avalia-se sua legitimidade e força para apoiar à sociedade civil e para atuar no Território BIG diante dos novos papéis por ele assumido em sua reconfiguração.

O interesse em estudar o Território BIG deve-se a três motivos: em primeiro lugar, o sentimento de pertencimento da pesquisadora à região, visto que a mesma nasceu no bairro carioca de Santa Cruz e foi criada no bairro vizinho de Sepetiba, banhado pela mesma baía em que fica situado o porto de Itaguaí/RJ. Os municípios de Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ são locais onde a investigadora guarda boas lembranças de férias e passeios em família ao longo de sua vida, transmitindo esse carinho às novas gerações. Este sentimento aflora na pesquisadora o desejo de proteger o Território. O segundo motivo liga-se ao fato de que a investigadora atua no Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, juntamente com seu orientador, também coordenador do programa. O objeto das pesquisas do programa buscava inicialmente, estabelecer diagnósticos socioeconômicos nos municípios de Seropédica/RJ e Itaguaí/RJ. Com a aprovação de projeto em atendimento à Chamada Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/MDA/SPM-PR N° 11/2014, como o objetivo de apoiar a implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) (VIANNA, 2017), para atuar junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as investigações foram ampliadas para os municípios da Costa Verde fluminense. O terceiro motivo é que o Território BIG circunscreve um caso de estudo bastante complexo e aderente ao campo da pesquisa sobre o tema.

O período da pesquisa foi delimitado entre 2015 e 2018. Em 2015 o NEDET BIG<sup>9</sup> iniciou seus trabalhos de assessoramento técnico e administrativo do Colegiado BIG. O ano de 2018 foi o prazo limite para o término da pesquisa.

A partir desse estudo espera-se contribuir também para a compreensão de formas similares de organização da sociedade civil enquanto espaços de discussão na esfera pública, para subsidiar a elaboração de políticas públicas ou de organizações privadas com ações de desenvolvimento territorial que pretendam alcançar as verdadeiras necessidades das comunidades rurais por meio do protagonismo político da sociedade civil; a partir da experiência analisada do Colegiado BIG. A análise das alianças surgidas no período do estudo pode ainda ser instrumentos na condução dos projetos regionais.

---

<sup>8</sup> O termo é discutido na seção 3.2 dessa tese.

<sup>9</sup> A discussão sobre o NEDET BIG será retomada no quarto capítulo dessa tese.

A promoção do desenvolvimento territorial rural com gestão participativa, que tenha base nas experiências vividas a partir de ações anteriores, tem potencial para encontrar uma forma de equilíbrio para a negociação entre as forças locais. Esta investigação pode ser um instrumento na busca desse equilíbrio.

O estudo reforça ainda a importância das assessorias de instituições de pesquisa e ensino às arenas políticas, como os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), criado no desenho do PDSTR. Dessas experiências podem surgir também elos institucionais tais, que permitam a agência e autonomia desses atores no longo prazo e para além do território.

Esta investigação também representa avanço científico à medida que se utiliza dos conhecimentos de diferentes campos da ciência. Isto porque relacionar o Desenvolvimento Territorial Sustentável com a mobilização política da sociedade civil organizada, sendo ela composta por atores sociais das comunidades rurais territorializadas na Baía da Ilha Grande, para responder seu potencial de mobilização e resistência frente às ameaças externas advindas de interesses do poder público e do capital privado; é um problema complexo que envolve diferentes áreas científicas.

Para citar o exemplo de Sevilla Guzmán (2002, p.18) "[...] o aporte fundamental da agroecologia tem uma natureza social, uma vez que se apoia na ação social coletiva de determinados setores da sociedade civil vinculados ao manejo dos recursos naturais, razão pela qual é também, neste sentido, sociológica." Analogamente, o fortalecimento dos laços das comunidades rurais organizadas no Colegiado Territorial, é importante para melhorarem suas condições econômicas, mas, sua vida econômica também tem caráter identitário, o que amplia a importância do colegiado para uma natureza antropológica. Já o modo e força do engajamento no processo decisório encaminham o problema para a ciência política. Muitas de suas dificuldades no território esbarram ou surgem a partir da legislação, dando à questão uma natureza jurídica. A interdisciplinaridade permeia toda a tese, que dialoga com autores de diferentes áreas da ciência em todo seu corpo. Mais detalhes com relação ao Quadro teórico utilizado na tese encontram-se no capítulo cinco dessa pesquisa.

A tese está estruturada em sete capítulos, contando com a introdução. Considerando a complexidade dos problemas que afligem as comunidades rurais no Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG), fez-se, no capítulo dois, *Problema da Pesquisa*, breve descrição e análise das transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais, passando pela discussão da questão agrária e da histórica injustiça social para com a população mais vulnerável do campo. Deste modo estabeleceu-se o cenário onde os atores do Colegiado BIG interagem.

Mostrou-se as diferentes formas de territorialização pelas quais o espaço passou e ainda estão em curso, cuja disputa vem redefinindo as suas novas formas de ocupação. Tal cenário vem impactando negativamente no modo de vida das comunidades rurais no Território BIG. De um lado sofre pressão do capital: dos grandes empreendimentos industriais e seus passivos ambientais, extrativistas, comerciais e residenciais; contando com a omissão, conivência ou mesmo apoio do poder público. De outro lado, é atingido pelo Estado com as políticas de infraestrutura que afetaram o valor da terra trazendo insegurança jurídica aos posseiros; e ainda edificações e aprovação de empreendimentos que trazem prejuízos de diferentes ordens à população que ali habita e se reproduz. Em adição, o poder público toma decisões conflitivas: os mesmos órgãos ambientais que emitem licenças para proprietários de grandes empreendimentos causadores de impactos na natureza, fazem valer as leis ambientais que definem a forma de ocupação e uso do solo, frequentemente impedindo as comunidades rurais de exercer a atividade da agricultura, seu modo de vida. Tais órgãos interpretam o morador local como uma ameaça à Mata Atlântica. O intento dessa contextualização foi

mostrar a fragilidade atual das condições de permanência da população rural no território rural da BIG.

O terceiro capítulo foi dedicado à *Discussão Teórica*, abordando os principais conceitos sensibilizadores e a fundamentação teórica que dá suporte à análise da tese. Como se trata de problema complexo, se exige a abordagem multidisciplinar, o que também justifica a impossibilidade de discutir todos os conceitos envolvidos nessa pesquisa. Privilegiou-se somente aqueles considerados mais centrais para responder a problemática da tese.

Como a maioria dos conceitos está interligada, buscou-se sistematizá-los a partir de seções com objetivos próprios, mas com a finalidade de dar corpo teórico à análise e discussão dos resultados encontrados, a fim de validar as suposições aqui levantadas. Primeiro buscou-se resgatar as raízes agrárias que, embora seja a base da identidade do povo brasileiro, é frequentemente renegada pela sociedade e negligenciada ou afetada pelo Estado. A seção seguinte foi dedicada a explicar a origem, a evolução e os princípios base da gestão social do espaço público: esse é o modelo de gestão adotado, ou pelo menos recomendado, pelo PDSTR. O conceito dá estrutura à tese por meio das categorias e critérios que o sustentam e ainda permeia a discussão e análise por toda a pesquisa. Na seção 3.3 discorreu-se sobre a construção do conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável e suas implicações na orientação à legislação ambiental e às formas de exploração dos recursos da natureza. Na seção 3.4 definiu-se o que é, bem como a importância do exercício do controle social, por meio que espaços de discussão criados para inserir a sociedade civil na governança, como os CODETER, para promover o desenvolvimento rural. Na seção 3.5 abordou-se o exercício da cidadania na pequena política por meio de uma sociedade civil racional e comunicativa capaz agir conscientemente na esfera pública pela vontade coletiva. Na seção 3.6 foi dado enfoque ao enraizamento social da pequena agricultura e a rede moldada pelos atores como uma forma diferente de abordar as possibilidades econômicas e as articulações políticas no território.

O Capítulo quatro, *O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía Da Ilha Grande, RJ*, foi dedicado a explicar a origem, definição, papel inicial do Colegiado BIG e o seu novo papel assumido; antes e depois de maio de 2016 quando foi extinto o MDA e findou PDSTR. Destacou-se algumas fragilidades e conquistas do PDSTR; o processo de desligamento do Colegiado do Programa e sua absorção pela UFRRJ.

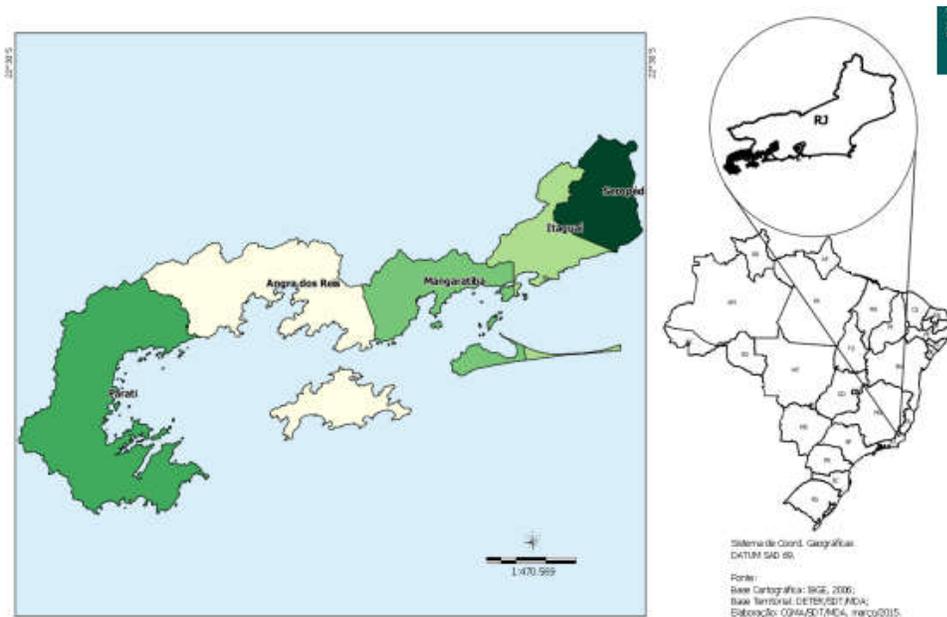
No Capítulo cinco foram sistematizados os *Procedimentos Metodológicos* da pesquisa. Além da caracterização, explicou-se a forma de coleta e de tratamento dos dados. As limitações da pesquisa também foram consideradas. Ressaltou-se ainda o caráter interdisciplinar da pesquisa, fundamental para tratar de assuntos complexos como é o objetivo dessa tese.

O Capítulo seis, *Resultados e Discussão*, destinou-se à apresentação dos resultados, sua análise e discussão. Analisou-se a dinâmica e o funcionamento do Colegiado BIG. Verificou-se por meio da triangulação dos dados, se a sociedade civil organizada no Colegiado BIG vem desenvolvendo um comportamento político participativo no sentido do agir comunicativo de Habermas. Analisou-se, por meio da interação entre a sociedade civil e o poder público e da assessoria do NEDET/PEPEDT/UFRRJ, se os princípios da cidadania deliberativa foram praticados. O uso das categorias da cidadania deliberativa, base da gestão social, e seus critérios de análise, não significou enquadrar a dinâmica do colegiado BIG a resultados esperados. Foi, antes, uma forma escolhida para organizar o pensamento entre a teoria e a prática e estruturar metodologicamente a análise comparando metas desejáveis aos resultados apurados. O uso também do método da abordagem relacional também possibilitou analisar a dinâmica econômica e política imersa nas relações sociais no território. No sétimo Capítulo foram apresentadas as conclusões da tese.

## 2 PROBLEMA DA PESQUISA

Este capítulo apresenta breve descrição e análise das transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais. Tal discussão passa pela questão agrária brasileira e pela histórica injustiça social para com a população mais vulnerável do campo. Ao final, compõe-se o cenário socioespacial, onde os atores do Colegiado BIG vivem e enfrentam ameaças e conflitos.

O Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG) fica situado no Estado do Rio de Janeiro (RJ). Ele é composto por cinco municípios: Angra dos Reis/RJ, Itaguaí/RJ, Mangaratiba/RJ, Paraty/RJ e Seropédica/RJ. A Figura 01 mostra o mapa do território e permite observar sua natureza predominantemente litorânea, o que atualmente confere ao território um atrativo econômico do ponto de vista turístico e logístico.



**Figura1-** Mapa do Território Rural da Baía da Ilha Grande, RJ.  
**Fonte:** SIT/MDA, 2016.

O território atrai empreendedores: i) pela beleza de sua paisagem; ii) pelos recursos naturais e iii) pela sua localização predominantemente litorânea, importante para o escoamento de produção, com destaque para o minério de ferro. As atividades do extrativismo de minérios não metálicos, como os areais e pedreiras, são lucrativas e concentradoras de renda, predatórias, degradam o meio ambiente e se sobrepõem à agricultura sustentável em terras férteis. Como salientado na introdução dessa tese, a interferência do Estado e do mercado na forma de ocupação do espaço varia de acordo com os municípios analisados.

### 2.1 As Transformações no Espaço e Forma de Ocupação do Solo na Região Fluminense Promovida pelo Estado Brasileiro

Por meio de um discurso “performativo”, novas fronteiras podem ser redefinidas pelo Estado, ao “[...] dar a conhecer e fazer reconhecer a *região* assim delimitada - e, como tal, desconhecida - contra a definição dominante, portanto reconhecida e legítima, que a ignora” (BOURDIEU, 2006, p.116). Há uma dinâmica constante na configuração do território, visto que a territorialização é um processo em permanente construção por diversificados

movimentos praticados por múltiplos atores. Conforme salienta Ferreira (2010), observando a interação entre os atores da Ilha Grande, situada no arquipélago de Angra dos Reis/RJ:

Populações locais, empresários, militantes de ONGs, funcionários públicos, entre outros atores, disputam o uso e a legitimidade de outras formas territoriais, a partir de seus costumes e interesses, que também são dinâmicos, se influenciando mutuamente e se colocando em um processo permanente de mudança (FERREIRA, 2010, p.136).

O poder público ora faz uso de sua estrutura e mecanismos específicos da burocracia administrativa, da política e da legislação como: a redefinição de um espaço como urbano, elevação do Imposto Predial Territorial Urbano, extinção de política específica para o meio rural, legislação excludente e sua aplicação, muitas vezes pelo uso da força. Ora de violência simbólica, sob a forma de estruturas mentais, nos esquemas de percepção e de pensamento, para retirar as comunidades rurais de seu território.

As intervenções do poder público muitas vezes ancoram-se em verdades, não raro arbitrárias, mas que, segundo Bourdieu (Op.Cit.), se ditam com autoridade, pública e oficialmente, dado o poder simbólico dessas instituições, as verdades passam a existir. Em adição, a ciência é frequentemente evocada para dar suporte ao processo de desterritorialização. Dependendo do paradigma em que se ancora, pode desconsiderar as raízes históricas da população que aí habita. Para Bourdieu a ciência:

Apenas se limita a registrar um estado da luta de classificações, quer dizer, um estado da relação de forças materiais ou simbólicas entre os que têm interesse num ou noutro modo de classificação e que, como ela, invocam frequentemente a autoridade científica para fundamentarem na realidade e na razão a divisão arbitrária que querem impor (BOURDIEU, Op.Cit., p.114-5).

Historicamente, o Estado brasileiro foi responsável pela conformação do espaço que hoje compõe o Território BIG, por vezes como agente, outras se mantendo deliberadamente ausente. Após o fim do ciclo da cana, café e laranja, a agricultura fluminense<sup>10</sup> ficou em situação de abandono, demandando ações urgentes do governo. O então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, tomou iniciativas para sanear e colonizar a Baixada Fluminense. Dentre as medidas, houve desapropriação das terras de quem não conseguisse comprovar a propriedade e implantar sete Núcleos Coloniais entre 1931 e 1955 (NOVICK, 1992, p.19). Esses núcleos não se limitavam às fronteiras dos municípios. De acordo com Arezzo (1986 Apud NOVICK, 1992, p.19) eram eles: "Santa Cruz", que abrangia o município do Rio de Janeiro/RJ e de Itaguaí/RJ; "São Bento" e "Tinguá", que abrangiam os municípios de Nova Iguaçu/RJ e de Duque de Caxias/RJ; o núcleo de "Duque de Caxias", envolvendo os municípios de Magé/RJ e Duque de Caxias/RJ. Havia ainda o núcleo "Santa Alice" situado entre Itaguaí/RJ e Pirai/RJ. O outro núcleo era o de "Papucaia" que ficava em Cachoeiras de Macacu/RJ. E, por fim o de "Macaé" situado no município de mesmo nome. Esta medida beneficiou 3.012 famílias de produtores rurais (NOVICK, 1992). O projeto foi bem sucedido na medida em que criou um cinturão verde capaz de atender a demanda regional por alimentos.

Já em 1959, com o objetivo de aproximação com o povo, o então governador do Rio de Janeiro, Roberto Silveira, cria o Plano Piloto de Ação Agrária. Nesse plano foram definidos os municípios prioritários para delimitação de terras em litígio: "cultivadas por posseiros (Nova Iguaçu/RJ, Duque de Caxias/RJ, Magé/RJ, São João da Barra/RJ, Casemiro

---

<sup>10</sup>Até então composto pelo Estado do Rio de Janeiro e da Guanabara. A fusão desses estados ocorreu em por determinação legal em 1974 passando a vigorar em 15 de março de 1975.

de Abreu/RJ) e demarcação de terras devolutas (Paraty/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ, São Fidélis/RJ, Santa Maria Madalena/RJ, Conceição de Macabu/RJ)"(NOVICK, 1992, p.22).

Apesar da resistência das bancadas conservadoras na Assembleia Legislativa à época, o governo conseguiu implementar o "Plano de Colonização e de Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado". Com isto, entre 1959 e 1962, dezoito imóveis rurais foram declarados como terras devolutas. Na Baixada Fluminense foram selecionadas as seguintes comunidades: São Pedro e Tenente Pacheco em Nova Iguaçu/RJ; São José da Boa Morte em Cachoeiras de Macacu/RJ; São Lourenço, Capivari, Penha-Caixaão e Piranema em Duque de Caxias/RJ; Santa Alice em Itaguaí/RJ; Vargem Grande abrangendo Itaboraí/RJ e Cachoeiras de Macacu/RJ; Rio do Ouro e Cachoeiras em Magé/RJ. Já fora da Baixada, foram selecionados: Paratimirim e Independência em Paraty/RJ; Largo, Ponta do Largo e Atalho em São João da Barra/RJ; Engenho do Mato em Niterói/RJ e Rio das Ostras em Casemiro de Abreu/RJ (GRYNSZPAN, 1987: 1956 Apud Novick 1992, p.23). Para Novick (1992) essas medidas buscavam atender a demanda por alimentos; mitigar os conflitos com os pequenos produtores rurais, constantes foco de tensão no governo; e ainda manter a população no campo. O processo de industrialização estava inchando os centros urbanos, causando problemas de ordenamento.

O governo de João Goulart, que assumiu a Presidência do Brasil em 1961, reforçou as medidas acima com o Plano de Atuação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), implementado antes de sua deposição pelo Golpe Militar de 1964. A SUPRA declarou dez localidades no estado como sendo de interesse social: Penha-Caixaão, Piranema, Capivari e Mato Grosso em Duque de Caxias/RJ; Santa Alice em Itaguaí/RJ; Cachoeirinha e Tocaia em Magé/RJ; Floresta em Paracambi/RJ; Agro-Brasil em Cachoeiras de Macacu/RJ e Imbé em Campos dos Goytacazes/RJ (BRASIL, 1962 Apud Novick 1992, p.26).

Durante a ditadura militar, houve medidas localizadas de reforma agrária no território fluminense. Entre 1964 e 1982 foram implementados "quatro projetos de regularização fundiária, sete projetos de assentamento [...] e colonização e um projeto fundiário [...] com a principal finalidade de equacionar a tensão social existente" (NOVICK, 1992, p.30). Segundo Arezzo (1986 Apud NOVICK 1992, p.30), os projetos de regularização fundiária envolveram as áreas: América Fabril e Conceição de Suruí em Magé/RJ, Fazenda Cachoeiras Bembeca Macedo, Terceira Gleba da Fazenda Capivari e Piranema em Duque de Caxias/RJ. Os projetos de Assentamento foram feitos em: Papucaia abrangendo Itaboraí/RJ e Cachoeiras de Macacu/RJ, Santa Alice que compõe hoje parte de Itaguaí/RJ, Pirai/RJ e Paracambi/RJ; Macaé/RJ; São José da Boa Morte e Marubai em Cachoeiras de Macacu/RJ, Aldeia Velha em Silva Jardim/RJ e Grande Rio em Itaguaí/RJ. O Projeto Fundiário ocorreu na Fazenda Nacional de Santa Cruz<sup>11</sup>, localizada na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro/RJ e que atualmente abriga um importante acervo histórico.

Desde as obras estruturais e de saneamento de Getúlio Vargas houve a valorização das terras e a consequente especulação imobiliária numa área antes considerada insalubre. Segundo Alcantara e Tangari (2012) o processo histórico de transformação do território onde

---

<sup>11</sup> De acordo com o INCRA (2019) a Fazenda envolve mais de oitenta mil hectares e nove municípios: Rio de Janeiro, Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Engenheiro Paulo de Frontim, Mendes, Pirai e Rio Claro. A região já pertenceu aos jesuítas (1756), passou para o domínio da Coroa Portuguesa (1759) e depois incorporou o patrimônio do governo federal (1889). Nesse período a Fazenda foi arrendada "a foreiros ou concedida em caráter de enfiteuse perpétua (arrendamento por longo prazo de terras públicas a particulares)". Getúlio Vargas, em meio à política de regularização fundiária e colonização cria a Colônia Agrícola de Santa Cruz, em 1938. "Entre 1939 a 1945 uma Comissão para a Revisão de Títulos de Terra passou a exigir dos ocupantes títulos legitimadores de posse em função de conflitos fundiários ocorridos naquela época". Somente em 1970 o INCRA prosseguiu com o processo de regularização fundiária por meio do *Projeto Fundiário Fazenda Nacional de Santa Cruz* deu, mas o programa foi encerrado em 1988.

fica situado Itaguaí/RJ<sup>12</sup> é semelhante em toda a região oeste do município do Rio de Janeiro/RJ. "Até o século XIX, a Vila de Itaguaí servia às rotas do ouro, entre Paraty e o Rio de Janeiro, sendo o caminho natural para São Paulo" (ALCANTARA; TANGARI, 2012, p.6). No local onde se exercia as atividades agrícolas era uma área alagadiça. Por isso a "região que sofria com problemas de salubridade e endemias de malária", ensejava intervenções do Governo Federal. Na localidade se fundou a "Colônia Agrícola Japonesa com imigrantes que deixavam o estado de São Paulo e com seu trabalho e conhecimento da agricultura incrementaram a lavoura nesse território contribuindo para o saneamento das áreas agrícolas" (ALCANTARA; TANGARI, 2012, p.7). A consequente valorização das terras "levou a um grande número de despejos judiciais e/ou expulsões (via gado solto nas plantações, mudanças nas relações de trabalho, etc.) de trabalhadores rurais" (NOVICK, 1992, p.20).

Com a construção na década de 1970 de novos trechos da BR-101 (Rio-Santos) e Rio-Campos, houve também uma ampliação da área de disputa pela terra com grileiros, investidores e especuladores, visto que estas áreas estavam agora sobrevalorizadas "visando empreendimentos turísticos, sítios de lazer, dentre outros, e levando a relações conflituosas com colônias de pescadores e produtores de alimentos na conhecida Região dos Lagos e no litoral sul fluminense" (NOVICK, 1992, p.30). O campo sofreu durante todo o período um "intenso processo de urbanização que descaracterizou extensas áreas de terra como agrícolas e expulsou para os centros urbanos grande número de trabalhadores rurais" (NOVICK, 1992, p.27). Cabe ressaltar que todo esse processo é frequentemente interpretado como aspecto positivo do desenvolvimento, ignorando os conflitos daí surgidos e sem que se tenha dado opção àqueles que já ocupavam o lugar.

A Rodovia Rio-Santos veio a atender duas demandas básicas: servir como alternativa à Rodovia Dutra e fomentar o turismo no litoral, facilitando a locomoção. Esta estrada rompe com a estagnação que se instala no começo do século, acarretando grandes mudanças no uso e ocupação do solo e o crescimento do setor terciário (GOMES, 2002, p.63).

Para agravar a situação de disputa, o Governo Militar, a título de corrigir erros anteriores, fez uma revisão das terras anteriormente desapropriadas e as devolveu aos grileiros. Segundo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG, 1979 Apud NOVICK, 1992, p.31), entre 1969 e 1979 30% dos 71 casos de conflitos ocorridos em decorrência dessa situação se concentravam em Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ.

A partir de meados da década de 1970, a Igreja Católica envolveu-se no conflito e nos movimentos pela luta pela terra no Brasil, fundando a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em 1977 criou-se a Regional da CPT no RJ. Outros novos atores foram surgindo pelo Brasil durante o movimento. Com destaque para o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) iniciado no sul do país com importante apoio da CPT. Sua estratégia é a de ocupação e acampamentos em terras agricultáveis improdutivas. No RJ foi criado em 1978, em Duque de Caxias/RJ o Núcleo Agrícola Fluminense. Com o apoio da Igreja Católica buscavam fortalecer os pequenos produtores, os posseiros; e dar oportunidade aos trabalhadores sem acesso à terra. Conseguiram recuperar as terras que lhes haviam sido concedidas por João Goulart. Houve conquistas também em Nova Iguaçu/RJ e Cachoeiras de Macacu/RJ. Assim como na Baixada Fluminense, os movimentos se intensificaram na região litorânea, 50% deles em Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ.

No Governo de João Figueiredo (1979-1985), o RJ recebeu três projetos de assentamento: Assentamento Campos Novos, em Cabo Frio/RJ; Assentamento e Colonização

---

<sup>12</sup> De acordo com as autoras, Santa Cruz, hoje bairro do Rio de Janeiro, foi desmembrado de Itaguaí em 1833.

de São José da Boa Morte, em Cachoeiras de Macacu/RJ; e da Fazenda Barra Grande e da Fazenda Taquari, ambas em Paraty/RJ.

As obras públicas infra estruturais de saneamento e de rodovias no RJ, que ampliou as fronteiras internas, acarretaram, como já dito, na supervalorização das terras e a especulação imobiliária. Isto criou ou asseverou confrontos entre posseiros, grileiros, proprietários e pretensos proprietários. Porém, a descaracterização do espaço, enquanto área agricultável e sua nova forma de ocupação, tiveram motivações diferentes: na Baixada Fluminense, durante a década de 1950 a 1960, essa nova forma de ocupação "[...] esteve associada ao processo de constituição de loteamentos urbanos, no interior do estado, durante a década de 70, o objetivo foi a implantação de loteamentos e empreendimentos turísticos" (NOVICK, 1992, p.40).

Em 1983, Leonel Brizola assumiu o governo do RJ inspirando nos "sem-terra" uma grande esperança de conquistá-la, mais pelo passado político do governador do que por suas propostas de governo. Havia, na ocasião, "um grande número de ocupações de áreas na capital do estado visando terra para moradia e a continuidade dos movimentos de resistência ao despejo judicial e/ou à expulsão violenta, desenvolvidos por lavradores", que eram posseiros (NOVICK, 1992, p.63).

Apesar das forças políticas contrárias, Leonel Brizola, sob a presidência de José Sarney conseguiu, a partir do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a declaração, em 1986, da área rural fluminense como prioritária para fins de reforma agrária. O PNRA do RJ buscava equacionar conflitos fundiários e a crise no abastecimento alimentar. Previa ainda investimento em infraestrutura, apoio financeiro, assistência técnica e social. Os municípios selecionados foram: São João da Barra/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ, Silva Jardim/RJ, Cabo Frio/RJ, Casemiro de Abreu/RJ, Magé/RJ, Cachoeiras de Macacu/RJ, Nova Iguaçu/RJ, Araruama/RJ, Paraty/RJ, Angra dos Reis/RJ, Paracambi/RJ, Macaé/RJ e Teresópolis/RJ. Contudo, pouco foi de fato conquistado. Somente "0,12% dos potenciais beneficiários da reforma agrária" estabelecidos como meta de governo de Brizola foram atingidos. Dentre as conquistas, cabe destacar a desapropriação da Fazenda São Roque em Paraty/RJ (NOVICK, 1992, p.117). Por meio de decretos, o Governador desapropriou para uso agrícola, naquele ano, dentre outras terras, as de Bracuí e Praia vermelha, Angra dos Reis/RJ. Nos últimos dias do seu governo, em março de 1987, Brizola ainda desapropriou a Fazenda Santa Maria na Praia do Sono, em Paraty/RJ. A vitória judicial foi facilitada porque o título de propriedade apresentado pelos pretensos proprietários era falso (NOVICK, 1992).

Para o caso de Seropédica, Pereira (2005) fez um levantamento e encontrou que o município recebeu, entre 1955 e 1993, dois projetos de Colonização: Santa Alice (1955) e Grande Rio (1972); e quatro projetos de assentamento: Moura Costa (1989), Filhos do Sol (1992), Sol da Manhã (1992) e Casas Altas (1993).

De modo geral, o reordenamento do espaço no Território Rural da Baía da Ilha Grande tem sido acompanhado de desmatamento e degradação ambiental, chamando a atenção de ambientalistas e ensejando a intervenção dos órgãos ambientais. Contudo, ao buscarem proteger a fauna e a flora, desconsideram os humanos que ali já habitavam.

Ferreira (2010) avaliou a dificuldade de entendimento dos órgãos ambientais e legisladores para com os moradores antigos da Ilha Grande, situada em Angra dos Reis/RJ. Tais órgãos não conseguem assimilar, segundo a autora, como as comunidades se relacionam com o meio ambiente. Segundo Teixeira (2005, p.53) o Núcleo de Pesquisas sobre População Humana em Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB) da Universidade de São Paulo (USP) constatou a "compatibilidade entre o uso dos recursos naturais e a conservação ambiental" dessas populações.

Em 1971, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) elaborou, o programa *Man and Biosphere* buscando encontrar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, ou seja, entre o homem e a natureza.

Segundo Teixeira (2005) o Brasil incorporou as propostas desse programa em suas Unidades de Conservação (UC) nos anos da década de 1980, mas, conforme revelou a pesquisa da autora, para que o equilíbrio ocorra de fato, essa relação tem que ir além de implantação de técnicas produtivas consideradas adequadas pela e para a unidade. Caso contrário, a condição de reprodução da pequena agricultura continuará precária. Segundo a autora, a pesquisa mostrou que as práticas no Brasil ignoram a cultura e o saber fazer das comunidades rurais.

O objetivo de manter áreas naturais intocadas ignora as relações socioeconômicas de comunidades pré-existent, que vinham explorando os recursos da natureza. Os órgãos ambientais não tendem a assimilar em suas propostas, práticas de cultivo transmitidas entre gerações e incorporados àquele ambiente.

Assim, comumente não se leva em consideração "os efeitos das transformações nas técnicas de produção sobre a sociedade" propostas por esses órgãos (TEIXEIRA, 2005, p.63). Para mudar isso, a autora considera propositiva a participação de instituições de desenvolvimento e de pesquisa. Por outro lado, o paradigma que orienta os técnicos, sua presença pode não auxiliar muito nesse sentido. De acordo com Moreira e Lima (2008) esse tipo de formação técnico-científica está fundado na razão instrumental. Esse paradigma:

Traz para a pessoa do técnico a visão de mundo da ciência, o conceito de natureza da ciência e os saberes científicos sobre a forma de saberes técnicos. A natureza é vista, na tradição da ciência positivista, como separada, como algo externo, da sociedade. O conhecimento científico positivista tem por objetivo conhecer esse mundo externo. O conhecimento das leis naturais daria, assim, aos seres humanos o caminho para suas práticas de domínio da natureza, possibilitando técnicas eficientes (MOREIRA; LIMA, 2008, p.318).

Segundo Gomes (2002, p.38) a forma de uso de áreas protegidas é um tema de conflito recorrente, relegando ao segundo plano os interesses das populações locais ainda que muitos parques nacionais tenham sido "implantados onde já existiam populações (tradicionais ou não), que sem o devido remanejamento acabou dando origem a diversos conflitos de uso da terra". Isto porque, com afirma Teixeira (2005):

A ocupação humana é considerada um problema e não parte – inter-relacionada – da proteção ambiental. As questões mais estruturais, que efetivamente constroem uma visão da *sociedade* local – a partir de características que definem uma sociedade e, conseqüentemente, suas relações com o meio natural – e não somente da *população* local, ainda não são fundamentais nos projetos que pretendem alterar técnicas de uso dos recursos naturais (TEIXEIRA, 2005, p.63)<sup>13</sup>.

Um exemplo é a redefinição do espaço de Paraty. Depois do centro histórico-urbano de Paraty/RJ ter sido considerado, em 1945, monumento histórico pelo governo federal, em 1966 passa a abranger o meio rural pelo fato de a Mata Atlântica ser considerada parte da paisagem colonial (GOMES, 2002). Com a justificativa de interromper o desmatamento florestal no município, em 1971 foi instituído o Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB). Trata-se de uma Unidade de Conservação de proteção integral e abrange seis municípios, incluindo Paraty/RJ e Angra dos Reis/RJ. Depois de passar pela gestão do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), atualmente a gestão do PNSB é de responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio).

Há núcleos populacionais vivendo na zona de amortecimento do PNSB, dentre eles, as comunidades de Taquiri, São Roque e Barra Grande, todas no entorno do Parque, em Paraty/RJ e objeto de estudo de Gomes (2002). São assentamentos de 1985, resultado de

---

<sup>13</sup>Grifos no original.

desapropriação de antigas fazendas, mas, o período ocupação no campo foi instável. Ainda naquele ano, "em decorrência do pedido de reintegração de posse que tramitava na justiça comum, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi obrigado a se retirar da comunidade São Roque por quase três anos e de Taquari e Barra Grande por 12 anos" (GOMES, 2002, p.76).

A ausência do INCRA nesses núcleos durante esse período e a falta de apoio estrutural e financeiro abriu brechas para o loteamento irregular das terras. Nas comunidades de Taquari e Barra Grande, 70% da área original foi urbanizada. Esse conjunto de fatores ainda favoreceu a invasão dos limites do PNSB. Nas comunidades de Taquari e Barra Grande foram observadas edificações, cultivo de banana em áreas de encostas e extração de areia. Já em São Roque, sob condições diferentes de ocupação na terra, a pesquisadora não encontrou essas irregularidades. A manutenção dos assentados e das características dos lotes lhes possibilitaram, inclusive, acesso a programas de financiamento do governo.

Este é o diferencial entre São Roque, Taquari e Barra Grande. Os moradores de São Roque tiveram, apesar das dificuldades, acesso aos financiamentos agrícolas estabelecidos para os assentamentos e constante intervenção do INCRA, enquanto que em Taquari e Barra Grande, o afastamento do INCRA por doze anos (legalmente) e por dezoito anos (por decisão do INCRA), implicou no total abandono dos assentados no que se refere às linhas de financiamento (GOMES, 2002, p.80).

Um forte entrave para a solução de conflitos no período analisado pela autora foi, portanto, a falta de diálogo e articulação dentre as instituições e delas com a sociedade civil. O governo federal e o estadual não constituíram uma estrutura burocrática e financeira para atuarem juntos, como órgãos fiscalizadores e de orientação. O Plano de Manejo do parque, que levou trinta anos para ficar pronto, não contou com a participação das representações das comunidades envolvidas.

O município de Paraty/RJ também não esteve envolvido com as atividades do parque. Recentemente, sua parceria com a "Eletronuclear e o governo do Estado" (PREFEITURA DE PARATY, 2018) tornou possível o resgate e restauração do acesso à rodovia Paraty-Cunha, uma reivindicação antiga dos moradores. Isso mostra que quando há interesse e articulação entre atores locais a população pode vir a ser beneficiada.

O conflito de interesses quanto à ocupação do parque ocorre dentre atores da sociedade civil, deles com o poder público e dentre as instituições do poder público. Gomes (2002) analisou a relação entre os atores a partir do Fórum de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) de Paraty/RJ de 2000 e que segue atuante. Este Fórum, de iniciativa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), conta hoje com vinte e três parceiros (DLIS, 2018). O objetivo específico daquela reunião era discutir o Plano Diretor do município de Paraty/RJ. A autora relatou o insucesso da reunião, visto que nada foi definido, creditando a isso à falta de uma liderança neutra para conduzi-la. Algo semelhante ao papel que é exercido atualmente pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT)<sup>14</sup> junto ao Colegiado BIG.

Por outro lado, o contato com os atores presentes na reunião permitiu-lhe a percepção e análise dos interesses, antagônicos e controversos, dos atores envolvidos no DLIS e nas atividades em Paraty/RJ. Dentre suas análises, destaca-se o que interessa ao presente estudo. Os "grandes proprietários de terras e representantes do setor imobiliário são unânimes em dizer que as Unidades de Conservação acabam restringindo o uso da terra e prejudicando o desenvolvimento local", mas trata-se de uma reivindicação que visa a atividade turística, visto

<sup>14</sup>As ações do programa universitário são discutidas no Capítulo 4 desta tese.

que um deles chegou a dizer que Paraty/RJ não é lugar para reforma agrária, pois sua vocação é turística. Mesmo assim, as atividades de turismo nas comunidades assentadas de Taquari, Barra Grande e São Roque, por exemplo, incomodava aos grandes empresários, cujas propriedades eram tombadas. Estes se indignavam frente ao fato de que os "assentados e caiçaras, podem fazer uso dessa porção de terra, e eles, donos de grandes áreas, não podem fazer o mesmo". Opinião compartilhada pela assessoria do prefeito que afirmou os "Ecochatos"<sup>15</sup> atrapalham o desenvolvimento do município (GOMES, 2002, p.128-9).

A pesquisa de campo de Gomes (2002) também possibilitou a análise das relações entre os atores nas comunidades por ela investigadas. O Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária (IDACO), uma Organização Não Governamental (ONG) que atua com comunidades rurais, foi importante nessas comunidades quanto ao suporte técnico para implementação dos sistemas agroflorestais, mas o IDACO não poderia receber apoio oficial do IBAMA, pois tais atividades estavam em desacordo com a legislação do parque. A "vista grossa" para esse tipo de atividade talvez esteja atrelada a uma sensibilidade da gestão pública para reconhecer a importância da disseminação do conhecimento das práticas sustentáveis nas comunidades rurais, tendo-as como aliadas e não como inimigas. Esse talvez tenha sido um dos motivos que levou a autora a afirmar que os órgãos que deveriam atuar na fiscalização "esquivam-se de fazê-lo, justificando que compete aos guardas do próprio PNSB cuidar da área" (GOMES, 2002, p.134).

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER) e o IDACO, embora tivessem o mesmo propósito de promover o desenvolvimento rural, não interagiam, pois defendiam técnicas produtivas distintas: "O IDACO incentiva a formação de Sistemas Agroflorestais e a EMATER orienta ao plantio convencional" (GOMES, 2002, p.132), remetendo novamente à razão instrumental mencionado acima (MOREIRA; LIMA, 2008).

Havia ainda um conflito, esse de longa data como já explicitado, também do INCRA os moradores das comunidades. Por outro lado, na época de sua pesquisa, Gomes (2002) observou um movimento de reaproximação por parte da instituição para tentar resolver as questões de regularização fundiária. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), forte ator na década de 1970 na luta por desapropriação das terras e implementação dos assentamentos, havia perdido essa força política, mas ainda atuava colaborando com as questões trabalhistas.

O IBAMA era visto pelas lideranças "como muito distante [...] historicamente, o IBAMA age como agente fiscalizador e punitivo." Contudo, essas mesmas lideranças afirmaram que nem essa função o instituto era mais capaz de realizar, qualificando-o como "uma instituição "falida", não cumpridora sequer do seu papel fiscalizador. O diretor dessa instituição, por sua vez afirmava "estar aberto a parcerias, pois as ONGs têm flexibilidade para buscar recursos e poderiam ajudar a resolver grande parte dos problemas do PNSB" (GOMES, 2002, p.131-2).

A análise de Gomes (2002) quanto aos conflitos entre instituições e atores para definir o uso da terra em torno do PNSB a partir de três comunidades de Paraty/RJ mostra a complexidade das relações e a diversidade de interesses envolvidos numa disputa, muitas vezes antagônicas, postos em jogo. Isto fica ainda mais difícil se não há inclusão de todos os atores interessados em espaço público de discussão, que possibilite o diálogo coletivo em ambiente democrático entre o poder público, as comunidades rurais e o mercado. Cabe salientar que nenhuma das comunidades investigadas pela autora, bem como boa parte dos núcleos populacionais estão representadas no Conselho do PNSB (ICM-Bio, 2018).

Em entrevista com uma representação do poder público municipal de Angra dos Reis/RJ (PPMAR), na área de agricultura, foi mencionado que existe no parque um conflito

---

<sup>15</sup> Grifo no original.

com moradores, proprietários de casa de veraneio e atividades ilegais de caça e extrativismo. O ICM-Bio, para proteger o parque, cria dificuldade de acesso dos moradores ao não permitir a execução, por exemplo, do serviço de reforma de uma ponte de aço pela prefeitura. No caso do Sertão de São José, a instituição não autorizou a reconstrução de uma ponte sobre o rio Perequê, para evitar a ampliação da pressão urbana mediante a expansão da construção de moradias para a população de baixa renda. Para o entrevistado *"o maior problema do parque é menos com a população rural e mais com a urbanização crescente do seu entorno"*.

Enquanto as comunidades rurais que convivem no parque não querem perder a liberdade de ir e vir, caçadores e extrativistas ilegais querem entrar no parque sem serem percebidos. O parque não conseguiu, por exemplo, manter um portal construído há cerca de dez anos, pois foi destruído. Segundo o entrevistado, a fiscalização no parque tem sido frágil. Os moradores queixam-se de que os fiscais os multam com frequência, mas não são tão rigorosos com caçadores e em relação ao extrativismo comercial de palmito, madeira e flora, por exemplo. Ainda assim, recentemente, houve uma operação para a derrubada de ranchos de caçadores. Há, portanto, um conjunto de interesses nebulosos no PNSB que não podem ser expressos só pela sua relação com moradores: há agentes danosos, chegando a promover incêndios em propriedades e violência contra a vida humana: os *"moradores do Sertão de Mambucaba, eu diria para você que eles são 20 famílias no máximo, que moram ali e que têm agricultura[...], mas você vai fazer uma reunião lá juntam 200 pessoas"* (PPMAR).

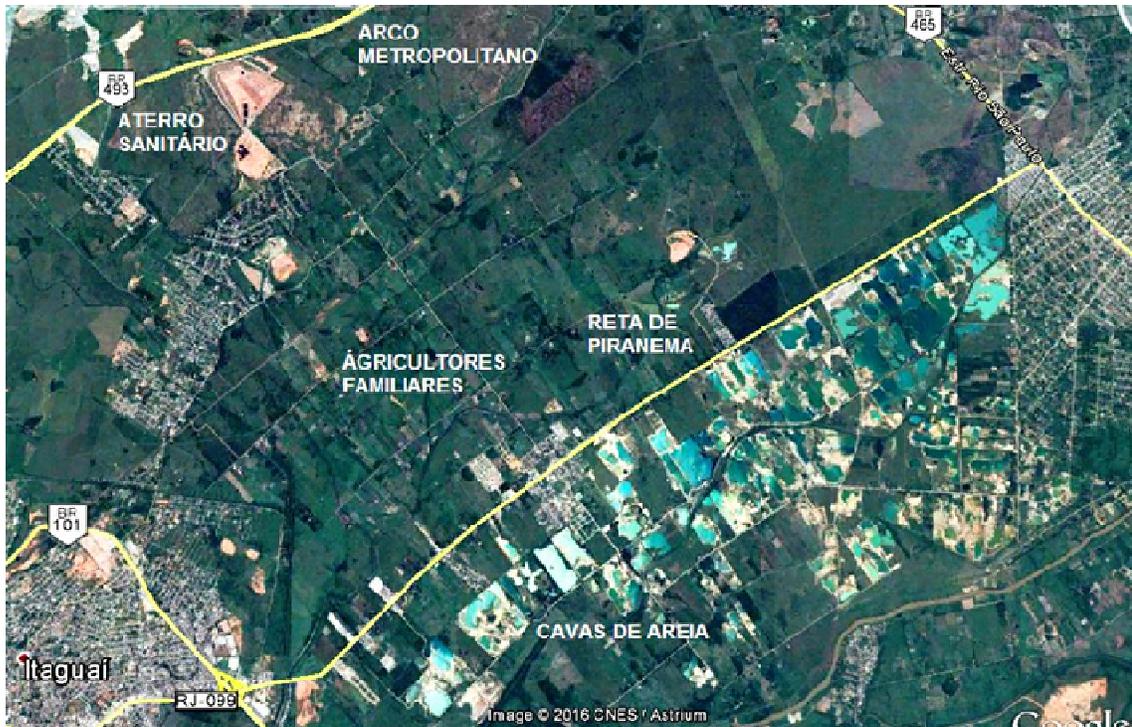
A relação entre moradores e o parque estava tão desgastada que em 2005 que a prefeitura de Angra dos Reis/RJ não conseguiu levar adiante um projeto de Ecoturismo na região da Trilha do Ouro que liga Mambucaba a São José do Barreiro no estado de São Paulo. O que, inclusive ajudaria a reduzir a atividade pecuária na região. Segundo o entrevistado *"os moradores não confiam no parque e o parque não confia nos moradores"*. O IBAMA, administrador na época, não autorizou sequer a fixação das placas que orientariam a trilha e nem os moradores demonstraram interesse em se envolver com o projeto. Assim, tão importante quanto a instituição, é a postura de busca pelo diálogo e entendimento do gestor.

Angra dos Reis/RJ tem ainda o agravante de estar sob constante risco de acidente nuclear. Não fosse suficiente os riscos que representam a presença de usinas nucleares, a empresa Eletronuclear está em vias de construir um depósito na área externa às usinas denominadas Angra 1 e Angra 2 para armazenar o combustível que já foi usado nas usinas, mas que pode ser reaproveitado, pois ainda irradia. Para dar início, a construção depende ainda dos pareceres do IBAMA e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Um exemplo emblemático de como o poder público pode, indiretamente, impactar a redefinição da ocupação do espaço foi a instalação do aterro sanitário em Seropédica/RJ. Em rara articulação municipal com diferentes esferas do poder público, e apesar dos protestos da sociedade e dos estudos de impacto ambiental apresentados com intensa participação da UFRRJ, o projeto de instalação foi aprovado pela Câmara de Vereadores e recebeu licença ambiental do estado do Rio de Janeiro. O problema é que foi amplamente divulgado que parte do aterro está situado sobre o aquífero Piranema, o segundo maior do estado que poderia abastecer toda a sua Região Metropolitana (VIANNA, 2017, p.103).

Além da real possibilidade de contaminação do lençol freático, pelo vazamento do chorume, as atividades da agricultura em Seropédica/RJ estão sob ameaça: o forte odor exalado pelo aterro e o aumento da quantidade de insetos relatado pelos moradores estão desmotivando, ou impedindo, como no caso da produção de queijo, os produtores rurais a continuarem com suas atividades (VIANNA, 2017, p.101). Para agravar, a larga extração de areia expõe ainda mais o risco de contaminação das águas e, portanto, de interrupção das atividades rurais. A Figura 2 sintetiza bem como os agricultores familiares de Piranema, em Seropédica/RJ estão envoltos a um conjunto de obstáculos a sua produção e permanência.

Em síntese, a população pobre do Brasil vive um longo processo de luta pelo acesso à terra, seja para cultivo, seja para moradia. No estado do Rio de Janeiro, boa parte desses conflitos foi causada por ações do poder público, bem intencionadas ou não, mas que redefiniram a ocupação do território, provocando externalidades negativas e deixando um déficit social. Mesmo quando o déficit é reconhecido e o tema da questão agrária e da necessidade de reforma vem à tona, o furor dentre os grandes proprietários de terra e especuladores imobiliários imediatamente eclode. Estes usam de toda sua influência política e econômica, quando não a força, para frear qualquer avanço concreto.



**Figura2** – A localização de agricultores (alguns orgânicos) na região de Piranema com proximidade às mineradoras de areia e o aterro sanitário.

**Fonte:** Vianna (2017, p.110). Google Earth - adaptado.

Há, avaliando todo o contexto, um desequilíbrio de forças que impede ou dificulta a permanência e a reprodução social das comunidades rurais. Isso torna ainda mais importante o resgate e fortalecimento de instituições políticas participativas capazes de apoiar essas populações. A história sucintamente apresentada acima menciona as distintas formas de organização social que surgiram ou se fortaleceram mesmo em momentos em que a democracia esteve mais fragilizada.

## **2.2 Os Megaempreendimentos e a Recaracterização do Território em Itaguaí/RJ e Seropédica/RJ**

A intensificação da industrialização que marcou o Brasil nos anos da década de 1950 trouxe para Itaguaí/RJ a fábrica de zinco Ingá Mercantil. A empresa faliu, mas abandonou um passivo ambiental de rejeitos químicos “o passivo de rejeitos das operações da empresa, durante décadas, vazou para as águas da Baía de Sepetiba sem quaisquer tratamentos”

(IKEDA JR. et al., 2016, p.210). Segundo os autores, a contaminação das águas afetou a fauna, incluindo a vida humana, e a flora locais e enfraqueceu as atividades turísticas.

Os grandes empreendimentos industriais e portuários têm causado problemas em Itaguaí/RJ e se estende a Seropédica/RJ. O município de Itaguaí/RJ tem se destacado, desde os anos das décadas de 1970 e 1980, nos planos estratégicos de interesse econômico nacional, dada sua localização geográfica. Isto estimulou, inclusive, a criação de uma Zona Industrial de Santa Cruz, em 1975, e o Porto de Itaguaí/RJ em 1982. De acordo com Villela et al. (2012):

[...] a partir de meados dos anos 70, foi instalada em Itaguaí a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), como parte do Programa Nuclear Brasileiro, e que integrou o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Acompanhando esse movimento, diversos outros empreendimentos industriais menores foram instalados na região.

Mais recentemente o município voltou a ser alvo de grandes investimentos. O Porto de Itaguaí/RJ (antigo Porto de Sepetiba) “sofreu obras de ampliação da área de manobra do porto, em destaque a dragagem do leito marinho (para assegurar um calado de 20 metros), o que permite acesso de navios mercantes de grande porte” (VILLELA et al., 2012, p.127). Este pretende ser o maior transportador de cargas para o MERCOSUL.

O município também recebeu investimentos em outros terminais. Um deles iniciado pelo "Grupo EBX", o Porto Sudeste, este situado na Ilha da Madeira, hoje controlado pela operadora de terminais "Impala" e pelo fundo de investimentos "*Mubadala Investment Company*". Este porto tem acesso direto entre o Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais (MG) (IMPALA, 2017). O Quadrilátero fica no centro-sul do estado de MG formado por um conjunto de municípios vizinhos à Belo Horizonte, incluindo Mariana e Brumadinho, onde recentemente ocorreram os maiores desastres ambientais e de trabalho do Brasil. Construiu-se um terminal para "Companhia Siderúrgica Nacional" (CSN) e ainda um terceiro para a então "Thyssenkrupp-Companhia Siderúrgica do Atlântico" (TKCSA), hoje administrada pela "Techint/Ternium". Na 15ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG, o superintendente de Agricultura de Mangaratiba/RJ anunciou a ampliação do terminal de container na Ilha da Madeira, o "Sepetiba TECON".

Esses investimentos reforçam o potencial logístico de Itaguaí/RJ na economia fluminense e do Brasil. Observa-se uma especialização no transporte de minério de ferro considerando o Porto de Itaguaí, o Porto Sudeste e o porto da Ilha Guaíba<sup>16</sup>, situado em Mangaratiba/RJ. O minério de ferro é um dos principais produtos exportados em termos de valor pelo Brasil. De acordo com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) 16,94% das exportações brasileiras em 2018 foram de "Minérios de ferro e seus concentrados", 16,51% de "Produtos semimanufaturados de ferro ou aços" e 9,74% de "ferroligas" (MDIC, 2019). Com todo esse minério sendo transportado, há queixas por parte dos moradores da região com relação ao impacto que os resíduos dessa atividade trazem ao meio ambiente e a todas as vidas aí envolvidas.

O estudo de Ikeda Jr. et al. (2017, p.253), mostrou que os investimentos, por vezes bilionários, feitos no bairro carioca de Santa Cruz, em sua zona industrial, e no município de Itaguaí/RJ em indústrias e infraestrutura transformou o espaço em seus múltiplos aspectos: social, econômico, territorial, ambiental e político, redefinindo-o como "Território dos Megaempreendimentos". O Produto Interno Bruto de Itaguaí/RJ saltou de pouco mais de um bilhão de reais em 2000 para quase 7,5 bilhões em 2015. Enquanto a cidade do Rio de

---

<sup>16</sup> Este pertencente à Companhia Vale.

Janeiro/RJ teve, no período 2000/2015, um aumento no PIB de 418%, o resultado de Itaguaí/RJ foi 728% (IBGE, 2018).

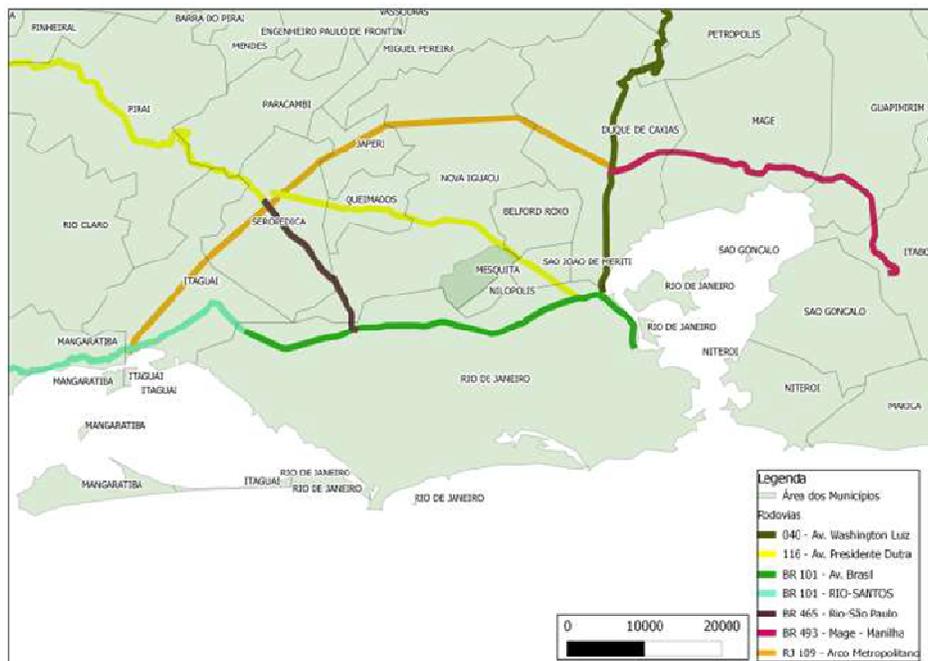
Juntamente com Seropédica/RJ, especialmente com a inauguração do Arco Metropolitano em 2014, Itaguaí/RJ ampliou sua “vocalização” para abrigar condomínios logísticos. Na Figura 3 é possível observar como esses dois municípios se encontram no eixo da circulação de mercadorias, dada a ligação das rodovias BR 040, BR 493, BR 116, BR 465 e BR 101 com Arco Metropolitano.

A Figura 4 também mostra o projeto do Arco Metropolitano, mas agora destacando a ligação do “complexo petroquímico da Petrobras em Itaboraí, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), ao porto de Itaguaí/RJ. Esta obra tem como meta ser uma via de integração de grandes empreendimentos e empresas complementares na região metropolitana” (VILLELA et al., 2012).

Soma-se ao conjunto de investimentos em infraestrutura a duplicação da rodovia BR-101, conhecida como Rodovia Rio-Santos, em 2014. A duplicação se iniciou no trecho que liga a Rodovia-101 à Avenida Brasil, altura do Bairro de Santa Cruz, até o distrito de Itacuruçá, em Mangaratiba/RJ (VILLELA et al., 2012).

Investimentos como o Porto Sudeste e o Arco Metropolitano provocam o reordenamento do território e compelem comunidades rurais a vender seus imóveis ou terrenos.

[...] no mote que se justifica melhoria em nome do progresso, legitimam-se as práticas de desapropriação em torno do Arco Metropolitano, [...] Bairros como Vila de Cava em Nova Iguaçu, Jardim Amapá em Belford Roxo, Santa Sophia em Seropédica são exemplos de locais que experimentam de forma mais dura “o progresso”. As formas de apropriação territorial na Baixada Fluminense, posto pela presença cada vez mais veemente de condomínios logísticos e industriais no entorno do traçado do Arco Metropolitano estruturam e geram novas questões para reflexão que contrastam com as remoções (ROCHA, 2014, p.185).



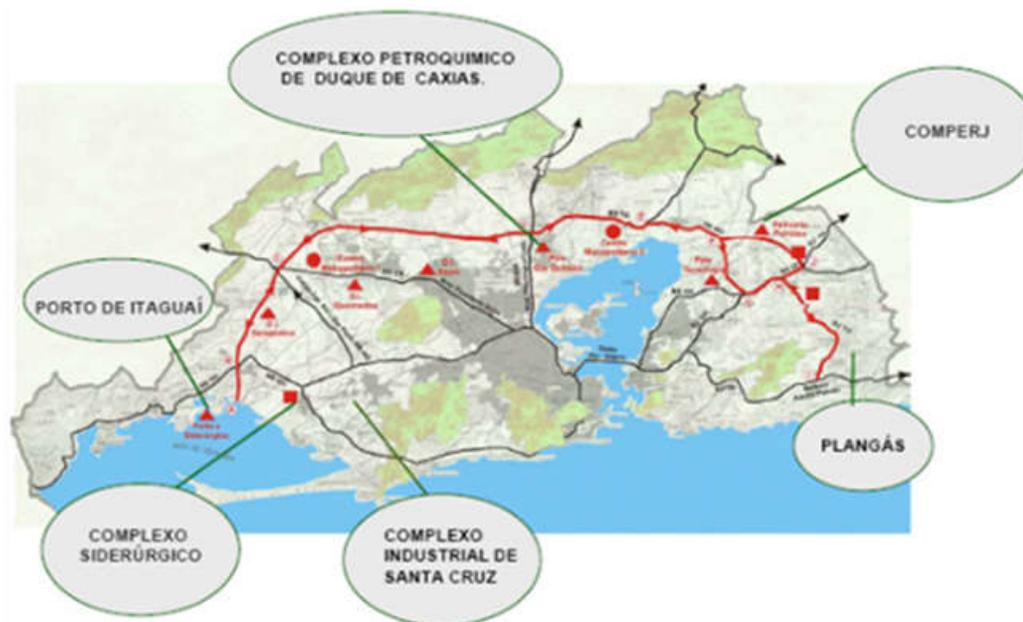
**Figura3** - Mapa do Posicionamento logístico da Baixada Fluminense com destaque para as grandes vias de circulação.

**Fonte:** Rocha (2014, p.132)

O anúncio de empregos e a promessa de progresso também atraíram trabalhadores para a região, em busca de emprego especialmente na indústria e construção civil. Este fato levou Itaguaí/RJ a um crescimento urbano desordenado, provocando especulação imobiliária e gentrificação em áreas centrais da cidade.

Além disso, pequenas propriedades rurais passaram a ser identificadas pelo grande capital com áreas vazias. De acordo com Rocha (2014, p.170), esta estratégia foi utilizada, por exemplo, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) quando defendia a construção do Arco Metropolitano. A FIRJAN trazia em sua apresentação (Figura 05) a menção “Grande Quantidade de Terrenos Vazios Disponíveis.”<sup>17</sup> Para Rocha (2010):

Este dizer serve como uma estratégia de esvaziar qualquer demanda de ocupação (trabalhadores, áreas de moradia, usos ecológicos, etc.). [...] Ainda a ação de delimitar e indicar um sentido de “área vazia”, está muitas vezes diametralmente oposto a interesses da população local<sup>18</sup> e pleitos das elites políticas e gestões municipais que se percebem, diante das “demandas do capital industrial”, necessitadas de revisitar as normas de seus territórios (ROCHA, 2014, p.170).



**Figura4** - Ligação do COMPERJ ao porto de Itaguaí/RJ pelo Arco Metropolitano.  
**Fonte:** CEPERJ (2011) Apud VILLELA et al. (2012, p.129).

Os municípios de Itaguaí/RJ e Seropédica/RJ têm convivido ainda com graves passivos ambientais. Um caso emblemático são as atividades de extração de areia de Seropédica/RJ. As lagoas formadas a partir da extração de areia tornam-se verdadeiras feridas abertas à poluição do aquífero Piranema.

As lagoas formadas pela extração de areia apresentam-se com um passivo ambiental de difícil solução. [...] deixado na região de Seropédica. [...] A região alvo deste estudo, de onde se extrai areia, é uma área de recarga para o aquífero Piranema. Isto

<sup>17</sup> Grifo no original.

<sup>18</sup> A exemplo um texto intitulado “Seropédica na Rota das Remoções” destaca-se as contínuas questões sobre desapropriação fundiária em torno das áreas próximas ao Arco-metropolitano, dando destaque para mais de 200 famílias no Bairro de Santa Sofia em Seropédica. [O referido texto foi publicado no Rural Semanal ano XX de 2-8/12/2013, p.2, de autoria de Maurílio Lima Botelho, Thiago Sardinha e Ana Caroline da Veiga] (Nota no original).

por si, já seria o bastante para que o órgão ambiental reveja a real possibilidade de concessão de licenças para estes empreendimentos, de forma a adotar um procedimento criterioso para a instalação destas atividades no local (FERREIRA, 2016, p.23-24).

O outro exemplo de passivo ambiental é o da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), recentemente adquirida pela empresa Ternium. Seus procedimentos cotidianos de dragagem em áreas de pesca artesanal afetam a vida econômica e o modo de vida dos pescadores.



**Figura5** - Informativo da FIRJAN apontando terrenos vazios em torno do ArcoMetropolitano.

**Fonte:** FIRJAN (2011, p.6) Apud ROCHA (2014, p.169).

Além do exposto, a atividade da empresa “expõe aos moradores, entre outros males, à “chuva de prata”, que consta na liberação de resíduos siderúrgicos na atmosfera, nas áreas próximas à siderúrgica” (VILLELA, 2012, p.127).

### **2.3 O Interesse do Mercado na Ocupação do Espaços Municípios Fluminenses de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty**

Em Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ, o reordenamento territorial deve-se mais à expansão de edificações ligadas ao turismo e à urbanização. O aumento da demanda por imóveis provoca elevação do preço dos terrenos no entorno das cidades. Tal cenário atrai o interesse do capital financeiro, da especulação imobiliária e ameaça o modo de vida das comunidades rurais, no que se refere à possibilidade e à qualidade de sua permanência. O ex-superintendente de agricultura de Mangaratiba/RJ chegou a desabafar na 8ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG, se queixando da especulação imobiliária que vem ocorrendo de maneira geral, se dizendo apavorado. Citou como exemplo a Fazenda Ingaíba situada no município. Segundo ele, os agricultores familiares: "*Estão de parabéns porque tiveram a coragem de não se render à especulação imobiliária que tomou conta dos assentamentos que infelizmente o Governo Federal não fez nada. O INCRA deu a posse, venderam e ninguém resolveu nada*".

É possível perceber uma certa articulação do mercado com o poder público. Uma evidência em relação a isso são as licenças ambientais. Ao mesmo tempo em que as atividades da pequena agricultura e da pesca são impedidas por força de Lei, licenças ambientais são emitidas para a construção de condomínios residenciais. Os pequenos produtores rurais frequentemente se queixam por não possuírem licença ambiental para plantar, por exemplo, bananas ou praticar o extrativismo sustentável em sistema agroflorestal. Quanto a isso, o mesmo ex-superintendente de Mangaratiba/RJ diz que os agricultores familiares estão "*refêm das APAs, tem áreas onde os agricultores não conseguem fazer mais nada... onde o agricultor vai plantar... produzir em Mangaratiba?... Fica o meu apelo.*".

A expansão dos condomínios residenciais com elevado valor venal tem ocorrido, inclusive, em áreas importantes para a preservação do ecossistema, como os manguezais e Mata Atlântica. Esse é o caso da denúncia do Ministério Público (MP) contra o Condomínio Porto Real Resort e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) por terem cometido irregularidades ambientais no empreendimento localizado em Mangaratiba/RJ. O MP investiga também, no mesmo município, possíveis irregularidades no condomínio Reserva Ecológica do Sahy. A Construtora responsável teria aterrado área de manguezal para ampliar o loteamento. Na região de Muriqui, distrito de Mangaratiba/RJ, há relatos recentes de desmatamento para a construção de condomínios de alto padrão e privatização de praias em local onde a comunidade e turistas fazem trilhas.

As construções litorâneas, não raro, cercam praias e intimidam o acesso dos moradores e visitantes. Silva (2017c, p.13), ao investigar a privatização das praias como formas de fragmentação socioespacial no município de Mangaratiba/RJ, conclui que as praias são privatizadas visando o uso comum dos mais abastados.

Trata-se da tendência da sociedade pós-moderna-consumista-empresarial, que não está interessada na facilidade de acesso à praia, mas na possibilidade ter a praia exclusiva, ainda que irregularmente. [...] o exclusivismo e o individualismo caracterizam essa sociedade contemporânea. Sabendo disso, o mercado imobiliário cria formas de atrair tais interessados com *slogans* que propaguem a posse sobre os bens naturais: "sua praia", "sua natureza", "sua Mata Atlântica". A discussão entra no esfacelamento que essa tendência capitalista na cultura dos indivíduos pode estar causando nas relações sociais, além de tomar posse e controle sobre uma riqueza natural, que deveria ter o acesso a todos<sup>19</sup>.

As privatizações de praias também são denunciadas em Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ. Um relato de representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)-Agrobiologia no Colegiado BIG na 15ª Reunião Ordinária mostra o completo isolamento de caieiras na das regiões da praia do Sono, Ponta Negra e Martins de Sá, situadas no litoral de Paraty/RJ, provocado pelas enormes barreiras de segurança criada pelo condomínio Laranjeiras, decidindo sobre o direito de ir e vir de moradores e visitantes. A juíza de Paraty/RJ teve que rever sua própria decisão anterior, 2016, que restringia sob pena de multa a passagem a pé pelo condomínio devido a um parecer do Ministério Público Federal (MPF)<sup>20</sup>. Ribeiro (2014) mapeou só em Angra dos Reis/RJ, vinte e cinco praias que foram privatizadas por meio da restrição ao acesso.

Para fazer frente às forças contraditórias à permanência das comunidades nos territórios rurais, a sociedade civil interessada deve se organizar e ocupar os espaços públicos onde se discutem os temas que a afeta. Nesses espaços, como o Colegiado BIG, é possível

---

<sup>19</sup> Grifos no original.

<sup>20</sup> Número do Processo: 0000897.41.2016.8.19.0041 e 0002445.04.2016.8.19.0041. Ver detalhes nos links <https://paratyvip.com.br/juiza-de-paraty-revoga-liminar-que-favorecia-condominio-laranjeiras-contra-caieiras-do-sono/> e [http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/condominio-laranjeiras-acesso-comunidades-tradicionais-sono-e-ponta-negra-versao-ascom-2-1.pdf/at\\_download/file](http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/condominio-laranjeiras-acesso-comunidades-tradicionais-sono-e-ponta-negra-versao-ascom-2-1.pdf/at_download/file).

mobilizar e articular com os demais atores e instituições para a construção de uma agenda comum com o estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazos, assentados, por exemplo, num Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Silva, Schmitz e Piccini (2017) ressaltaram que a construção do PTDRS no âmbito do CODETER do Território Rural Vale do Rio Pardo do Rio Grande do Sul, contribuiu para ampliação e fortalecimento da articulação regional e estimulou o planejamento coletivo do desenvolvimento do território.

Em síntese, os problemas acima elencados acima reforçam a importância da participação de agricultores e pescadores, bem como de suas representações, no Colegiado BIG, como uma forma coletiva de enfrentamento e uma estratégia para conquistar, passo a passo, meios dignos para sua permanência. Ramos, Vianna e Villela (2016) mostraram como tem sido difícil o acesso dos agricultores familiares de Seropédica/RJ, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 define que 30% dos recursos financeiros repassados ao programa sejam destinados à aquisição do agricultor familiar. Esta venda institucional não tem se realizado no município, ainda que os agricultores familiares estejam organizados no Conselho Municipal de Segurança Alimentar (CONSEA). Em relato do Membro do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), no Colegiado, a operacionalização do PNAE em Mangaratiba/RJ depende muito da boa vontade da gestão pública, mas a sociedade civil organizada é capaz de exercer pressão sobre esses gestores.

Não obstante as pressões sofridas pelas comunidades rurais e caiçaras em todo o território com a chegada de megaempreendimentos ligados ao extrativismo mineral, devido aos portos, às indústrias; ao comércio e frente à especulação imobiliária estimulada pela demanda grande por condomínios de elevado valor venal, pela ampliação da rede hoteleira e ainda frente à construção desordenada diante da crescente urbanização, somados aos empecilhos junto aos órgãos ambientais governamentais ou não, mesmo diante de todos esses problemas, elas resistem e insistem em ficar como mostram as pesquisas de Ramos, Vianna e Villela (2016) e Vianna, Villela e Vidal (2015). Apesar de tudo, mesmo diante a intensa pressão e reocupação do espaço rural, é possível perceber o desejo e a resistência das comunidades rurais em ficar. Segundo Vianna, Villela e Vidal (2015), sobre a população rural de Seropédica/RJ, ainda é possível perceber:

[...] fortes inclinações, por um lado, de desistência e, por outro, de resistência da atividade rural pelas famílias de agricultores. As redes que compõem o movimento de resistência apoiam-se na busca por uma racionalidade substantiva com base nos princípios da agroecologia, o que pode promover a ação comunicativa com o poder público local tornando os agricultores os protagonistas na participação nas discussões das políticas públicas nos conselhos municipais (VIANNA, VILLELA e VIDAL, 2015, p.14).

Diante de todas essas ameaças externas, esta pesquisa **sustenta a tese** de que o Colegiado BIG é um lócus de resistência e articulação política para enfrentar os obstáculos que interferem nas condições de permanência das comunidades rurais discutidos acima e garantir sua reprodução social ao gerar renda com a ajuda de uma rede ampliada e articulada com o mercado, considerando os princípios do desenvolvimento sustentável, sustentado e igualitário. No Colegiado BIG a sociedade civil pode negociar com o poder público e com o mercado de modo a estabelecer alianças, ampliar suas redes e conquistar espaços de comercialização. Além disso, articulada neste espaço público de discussão, a sociedade civil organizada pode ser estimulada a assumir seu papel no controle social do território BIG e se tornar agente de seu próprio destino configurando amadurecimento político.

### **3 DISCUSSÃO TEÓRICA**

Neste capítulo são apresentados os principais conceitos sensibilizadores e a fundamentação teórica da tese. Como se trata de um problema complexo, há a exigência de uma abordagem multidisciplinar. Isso significa dizer também que nem toda a diversidade de conceitos pôde ser aqui abordada. Centrou-se naqueles considerados mais importantes para compreensão da problemática e para a análise dos resultados.

Como a maioria dos conceitos está interligada, o desafio da investigadora foi sistematizá-los de forma coerente com a teoria de modo que possam estruturar a análise e discussão dos resultados encontrados a partir das suposições aqui levantadas.

A primeira seção: "raízes agrárias, identidade e meios econômicos de resistência" trata e retomar e revitalizar a discussão acerca das injustiças sociais históricas para com as populações excluídas. Na segunda seção do capítulo "gestão social, democracia normativa e cidadania deliberativa" discorre-se sobre conceitos sensibilizantes que dão estrutura a uma parte da análise dos resultados e permeia toda a tese, em específico, a gestão social e os princípios da cidadania deliberativa que os norteiam. A seção 3.3, desse capítulo, dá conta de discorrer sobre a construção do conceito de desenvolvimento sustentável e as variações não convergentes do pensamento ambientalista, que concomitantemente norteiam instrumentos legais e políticas públicas ligadas à exploração dos recursos produtivos ou dos bens comuns dependendo da ótica da corrente de pensamento.

Na seção 3.4 foram alinhavados os conceitos de controle social e governança territorial para o desenvolvimento rural. Entende-se que o desenvolvimento territorial rural, objetivo mais amplo do PDSTR, não é possível sem que haja governança participativa para o exercício do controle social, motivo pelo qual foram criados os CODETER.

A seção 3.5 discute o exercício da cidadania. Na seção 3.6 se discute o enraizamento social da pequena agricultura e a rede moldada pelos atores sob o olhar econômico e político.

#### **3.1 Raízes Agrárias, Identidade e Meios Econômicos de Resistência**

Segundo Queiróz (1976), a camada intermediária da sociedade rural, a quem a autorachamou de sitiantes, sempre existiu no Brasil desde o início da colonização, e assumiu a forma de um campesinato livre. Contudo, por um longo período, os camponeses se mantiveram "invisíveis" aos olhos da sociedade brasileira. Na atual conjuntura política podem voltar a ficar. Em não existindo, não demandavam atenção e não tinham direitos, em especial à posse da terra.

No Brasil durante muito tempo se negou a existência de uma camada camponesa; supunham os autores que, abolida a escravatura, durante a qual os escravos haviam desempenhado todas as atividades agrícolas, o trabalho assalariado ou então uma servidão disfarçada viera a substituí-la nas empresas rurais do tipo capitalista. Na verdade, houve em todos os tempos um campesinato livre brasileiro, coexistindo tanto com as fazendas monocultoras, quanto com as fazendas de criação de gado e tendo a seu cargo a produção de abastecimento para estas empresas e para os povoados (QUEIRÓZ, 1976, p.14-27).

Desqualificar a identidade dessa população também contribuiu para desconstruir a sua autoimagem, levando a que os próprios camponeses não valorizassem seu modo de vida e o resultado de seu trabalho. As diversas nomenclaturas usadas para definir o camponês brasileiro tinham, muitas vezes, um sentido pejorativo. Os termos tabaréu, caipira, caiçara

poderiam significar "que vivem lá longe, rústicos, atrasados, ingênuos, inacessíveis, tolos, tontos, preguiçosos" (MARTINS, 1981, p.22). Para Martins (Op.Cit.), as:

[...] diferentes palavras, que em diferentes lugares designavam o camponês, tinham duplo sentido [...]. Definiram-no como aquele que está em *outro lugar* no que se refere ao espaço e como aquele que não está, senão ocasionalmente, e nas margens, *nesta sociedade*. Ele não é de fora, mas também não é de dentro. Ele é, num certo sentido, um excluído (MARTINS, 1981, p.25).

Além de negar a existência de camponeses no Brasil ou desqualificá-los como cidadãos, dizia-se que no país havia grandes espaços vazios e desconectados, servindo, segundo Rocha (2014) como uma estratégia de supressão de demandas de ocupação. Ao contrário disso, entre uma monocultura e outra, havia interação social entre a população livre pobre do campo. Candido (1982, p.57), assim como Queiróz, (1976, p.9), rejeitaram em seus estudos o mito do isolamento da população. Havia, é verdade, uma característica de povoamento disperso. Candido (1982 Apud QUEIRÓZ, 1976), no entanto, encontrou que os moradores se integravam em diferentes graus, sejam limitados aos bairros, às regiões ou com o meio externo e que variava conforme o tipo de ocupação da terra: os sitiantes, agregados, posseiros. Assim:

[...] estavam presos a uma organização de vizinhança, o "bairro rural", de contornos suficientemente consistentes para dar aos habitantes a noção de lhes pertencer, e levando-os a distingui-los dos demais bairros da zona. [...] cada bairro se compunha de famílias conjugais autônomas, autárquicas, lavrando independentemente suas roças quando e como queriam [...]; centralizado por uma capela e uma vendinha, servia este núcleo de centro de reunião para a vizinhança dispersa. Configuração intermediária entre a família de um lado, e de outro lado o arraial, ou a vila, ou a cidadezinha, o bairro apresenta as formas mais elementares da sociabilidade da vida rústica<sup>21</sup> (CANDIDO, 1982, Apud QUEIRÓZ, 1976, p.9).

Forman (1982, p.88), salientou que a população do campo era bastante articulada com o conjunto da sociedade brasileira, à medida que, além de produzirem colheitas comerciais que atendiam ao mercado exportador, atendiam à população com "gêneros alimentícios para o consumo doméstico, vendendo os seus excedentes em feiras locais e suplementando sua renda através de uma variedade de ocupações artesanais". Havia, portanto, uma complexidade na vida econômica e social que não permitiu negar a coexistência, desde o período colonial brasileiro, de diversos regimes de relações de trabalho e acumulação produtiva. As atividades de produção para o mercado externo criaram as condições para a industrialização. Já o mercado interno possibilitou a sustentação das atividades do setor industrial.

A Lei de Terras de 1850 transformou a terra em mercadoria, tornando-se um marco na espoliação da população pobre do campo e em sua relação política com os donos da terra. Essa lei " ao reconhecer as sesmarias existentes como propriedade privada e ao instituir a compra como única forma de acesso às terras devolutas do Estado, marca o momento originário do mercado de terras no Brasil" (MOREIRA; LIMA, 2008, p.324), mas a terra, como afirma Polanyi (1980, p.94), não é uma simples mercadoria, na medida em que "[...] a Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem" para a venda. Portanto, para o autor, só poderia ser entendida como tal no âmbito da ficção. Segundo Polanyi, o uso da terra não deveria ser ordenado pelo mercado "[...] Permitir que o mecanismo

---

<sup>21</sup>A vida rústica dos caipiras, conforme definiu Antonio Candido (Op.Cit., p.21) "pretende exprimir um tipo social e cultural, indicando o que é, no Brasil, o universo das culturas tradicionais do homem do campo; as que resultam do ajustamento do colonizador português ao Novo Mundo, seja por transferência e modificação dos traços da cultura original, seja em virtude do contato com o aborígine."

de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade" (POLANYI, 1980, p.94).

Com essa lei, a terra tornou-se inacessível a ex-escravos, imigrantes e trabalhadores livres, e ainda agravou, segundo Martins (1981), a subordinação do homem pobre do campo na condição de agregado, agora impossibilitados de se apropriarem da terra. Sem acesso formal à terra, Martins (1981: 34-36) afirmou que só restava ao agregado morar de favor: "[...] favor com favor se paga. A morada de favor envolve uma relação de troca que inclui e ultrapassa o trabalho e as relações de trabalho [...] A troca concebida como um código de honra". A ética do favor viria a se enraizar no comportamento social e político do brasileiro, consolidando a lógica clientelista. Carvalho (1998, p.134) definiu o clientelismo como "um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político".

Assim, como salientou Queiróz (1976, p. 26) os camponeses brasileiros poderiam ser caracterizados como a "clientela" dos fazendeiros e criadores de gado. "Foram estes seus protetores, padrinhos de seus filhos, seus banqueiros, seus advogados, seus chefes políticos, isto é, seus elementos de ligação com a sociedade global, fatores de sua integração nesta." Isto escondia a verdadeira face da relação de subordinação.

Segundo Schwarz (1981, p. 16), o homem livre pobre seria um ser dependente dos grandes produtores enquanto "nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e a seus bens depende materialmente do *favor*, indireto ou direto, de um grande". A prática do favor, segundo o autor, teria afetado a toda sociedade brasileira, o que inclui a vida pública, em especial no período do coronelismo, no Brasil (1889-1930), como elemento de troca para aquele que detinha o poder (LEAL, 1986, p.20).

O Estatuto da Terra de 1964 regulamentou, por meio da Lei 4.504, em seu Art. 2º o direito a terra àqueles que nela trabalham. Diz o texto:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. § 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselham em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. § 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho. § 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Ainda assim, pouco valor tem sido dado a esse documento por aqueles que detêm o poder político. É histórico no Brasil a injustiça social com relação ao acesso à terra e à moradia conforme sucintamente abordado na Introdução deste estudo para o caso do estado do Rio de Janeiro.

A interpretação desses estudos sobre as raízes agrárias do Brasil permite compreender as relações sociais, políticas e econômicas do homem pobre do campo contemporaneamente.

i) Não raro, as áreas rurais são expropriadas sob o pretexto de que naquelas terras não havia ocupação, o vazio territorial, ou não tinham valor por serem terras não eficientemente exploradas pelo homem do campo. Ainda que se saiba da existência de comunidades rurais, a sociedade do entorno aceita a justificativa, considerando aceitável o processo de expulsão em nome do "progresso" da cidade, não importando a vida social e econômica ali existente, devido desvalorização da cultura e do trabalho rural, ligando-o ao atraso e ao subdesenvolvimento, e, portanto, de menor importância. ii) A desvalorização da identidade e do produto do trabalho do homem do campo refletindo em baixo retorno financeiro, tem desestimulado o interesse de permanência de novas gerações. Além disso, pressionados seja pelo mercado, seja pelo poder público, os pequenos produtores ou simplesmente moradores, ou acabam cedendo, e vendendo suas terras. Ambos os casos podem significar sérios riscos à segurança alimentar. iii) A relação de intimidade do proprietário da terra com o trabalhador rural pobre livre nos séculos XIX e XX, e a ética do favor construiu, como bem observou Holanda (2014), o comportamento político do cidadão brasileiro, o transformando no "homem cordial". Esse homem absorveu o modelo do homem rural patriarca, e não distingue o íntimo do formal e perpetua as relações de troca de favor, clientelista. Esta lógica dificulta o entendimento de que a população das comunidades rurais, se articulada econômica e politicamente, pode ser agente de seu destino.

Tais raízes ainda se refletem, de acordo como Moreira e Lima (2008, p.327) na forma de pensar das elites políticas e sociais. Sua noção de reprodução social das famílias é "concebida ideologicamente como reprodução da subsistência familiar, mas associada à morada de favor e não como progresso social que estaria associado à ideologia do trabalho" desde que se observe o uso sustentável dos recursos naturais nos limites da legislação ambiental vigente. Segundo os autores:

Essa mentalidade não associa a pequena agricultura familiar com a ideia de progresso social, de melhoria das condições de vida, bem como da possibilidade de reprodução econômica ampliada desses setores subalternos. A nossa ver, essa ideologia está presente na ordem social dominante dos anos de 1990 e no início do século XXI e tende a localizar as políticas governamentais para esses setores como políticas sociais e não como políticas democratizantes de progresso econômico e social para os setores subalternos, em uma palavra mais ampla, de cidadania (MOREIRA; LIMA, 2008, p.327).

Outro marco importante na história da ocupação do campo brasileiro foi a modernização conservadora da década de 1960, assim conhecida por ter promovido a modernização agrícola sem reforma agrária. Economistas conservadores e críticos do sistema da época acreditavam que a agricultura tinha cinco funções: "i) liberar mão de obra para a indústria; ii) gerar oferta adequada de alimentos; iii) suprir matérias-primas para indústrias; iv) elevar as exportações agrícolas; e v) transferir renda real para o setor urbano" (DELGADO, 2005, p.56).

Esse processo provocou transformações no meio rural que afetou, de forma irreversível, as relações socioeconômicas no campo. De acordo com Ramos (2007, p.33), a proposta de reforma agrária brasileira teve inspiração neoclássica segundo a qual a solução para a produção agrícola "[...] deveria vir de uma adequação do funcionamento dos mecanismos de mercado, auxiliado e não distorcido pelas políticas agrícolas". O projeto liderado por Delfim Netto, então Ministro da fazenda, apresentou uma proposta modernizante para campo. O projeto fora adotado como plano de governo. Tanto é assim que, em 1967, foi implementado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo objetivo era o aumento da produção e produtividade para atender as demandas internas e externas. Na prática o projeto significou a manutenção da estrutura fundiária concentrada, a via prussiana, como

denominada por Lênin (1978). Guardadas as especificidades da história agrária brasileira e o fato de o país não ter passado pelo feudalismo, o autor afirmou que:

Estos dos caminos del desarrollo burgués objetivamente posible, nosotros los denominaríamos camino de tipo prusiano y camino de tipo norteamericano. En el primer caso, la explotación feudal del terrateniente se transforma lentamente en una explotación burguesa, junker, condenando a los campesinos a decenios enteros de la expropiación y del yugo más dolorosos, dando origen a una pequeña minoría de "Grossbauern" ("labradores fuertes"). En el segundo caso, no existen haciendas de terratenientes o son destruidas por la revolución, que confisca y fragmenta las posesiones feudales. En este caso predomina el campesino, que pasa a ser el primer caso, el contenido fundamental de la evolución es la transformación del capitalismo en un sistema de brutal dependencia económica a través de las deudas y en explotación capitalista sobre las tierras de los feudales - terratenientes - junkers (LÊNIN, 1978, p.28).

Segundo Leite (2007, p.3-5), a reforma agrária é um veículo estratégico de desenvolvimento socioeconômico e sustentável para o meio rural. De acordo com o autor, o acesso à terra leva a implicações positivas em relação ao crescimento agrícola e econômico e possibilita a homogeneização social, promovendo justiça social e cidadania. Para que ela seja promovida, é necessária a atuação conjunta de atores estratégicos, sobretudo o Estado, e que "[...] seja problematizado o próprio padrão de desenvolvimento que tem pautado a trajetória dos últimos 50 anos dos países em desenvolvimento, questionando a prioridade conferida ao modelo agroexportador."

De acordo com Delgado (2010, p.28), o papel desempenhado pela agricultura no Brasil tem sido "[...] de alguma forma adaptado, em primeiro lugar para responder aos estímulos do mercado externo ou para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos" pelas elites e formuladores de política.

Até meados dos anos da década de 1960, havia, segundo Kageyama et al. (1990, p.114-15), lugar para a pequena produção independente e artesanal, ainda que utilizasse insumos modernos. Os camponeses que não se adaptaram ao processo ou não foram absorvidos por ele, ficaram marginalizados. Isso agravou bastante as desigualdades no campo, conforme salientadas por Palmeira e Leite (1998), que destacaram os "efeitos perversos" da modernização agrícola:

[...] a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo, agravaram as condições ambientais (PALMEIRA; LEITE, 1998 Apud LEITE, 2007, p.6).

A lógica capitalista, desde então, continua seu processo de acumulação. Segundo Harvey (2004), os Estados Nacionais continuam apoiando e promovendo processos que possibilitam a acumulação primitiva legitimada pelo monopólio da violência e definições da legalidade. O autor discrimina, a partir do aporte teórico de Marx, os seguintes processos clássicos de acumulação, afirmando que tais características permanecem presentes na economia global:

[...] Mercadificação e privatização da terra e a expulsão violenta das populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade [...] em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [compartilhadas]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos

coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais)<sup>22</sup>; a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito (HARVEY. 2004, p.121).

Resistir é exercer o controle social sobre o poder público e o mercado, mas é também buscar estratégias para garantir meios de subsistência para permanecer no território. Nesse sentido ganha força a “guinada territorial na economia global” que o capitalismo estaria sofrendo de acordo com Pecqueur (2016, p.11). Segundo o autor, os modelos de desenvolvimento econômico estariam apontados para o território como escala ideal de ação. Por exemplo, a identificação geográfica dos produtos, como é o caso das Denominações Territoriais, tem se mostrado um caminho profícuo para agregar valor e garantir a preferência por produtos de pequenas comunidades rurais (GUEDES; SILVA, 2013, FAVARETO, 2014, 2010b). Outro exemplo de estratégia territorial é a adoção da abordagem da multifuncionalidade da agricultura das famílias rurais (MALUF, 2002 Apud CAZELLA et al., 2009, p.47). O conceito leva em conta "os modos de vida das famílias em sua integridade" e incorpora a provisão, por parte desses agricultores "de bens públicos, relacionados com o meio ambiente, a segurança alimentar e o patrimônio cultural".

Respeitar e criar meios para incluir produtivamente a população do campo, qualquer que seja sua categoria sociopolítica, significa, de acordo com Wanderley (2014), não interferir no modo de funcionamento da agricultura de base familiar, sob a proposta de modernização. Além disso, segue a referida autora, o apoio monetário, proveniente da concessão de crédito subsidiado, deveria proporcionar acesso ao conjunto dos recursos produtivos e aos bens e serviços necessários à manutenção de uma boa qualidade de vida e conformação de um patrimônio, a começar pela propriedade da terra.

Apoiar a agricultura de base familiar implica construir um mundo rural, povoado, baseado em comunidades de proprietários, cujos membros vivam no campo por livre escolha e não por falta de alternativas, e em simbiose com as pequenas cidades, com as quais formam um tecido social municipal. Isto é, sem dúvida, o oposto de uma perspectiva setorial, dominante no Brasil, que supõe a concentração fundiária, esvazia o campo de seus habitantes e gera pobreza rural (WANDERLEY, 2014, p. 342).

Como forma de resistência, alguns membros da família buscam emprego fora do território ou da agricultura. A renda obtida possibilita a manutenção da propriedade. Isto, porém, não desqualifica a identidade que essas comunidades possuem com o meio rural. A atividade agrícola será sempre, como afirma Wanderley (2014, p. 342), "o esteio da vida rural, mesmo que, cada vez mais, não seja a única atividade nele exercida".

Outra forma encontrada para se manter no meio rural é o empreendimento do pequeno comércio. Neste caso, Wanderley (2014) afirma que as atividades não agrícolas que se inserem no meio rural, não desqualifica como tal, "antes, alimentam-no, na medida em que enriquecem a vida das comunidades, por meio da multiplicação dos serviços de proximidade, e favorecem a interdependência entre os habitantes do campo e da cidade" (WANDERLEY, 2014, p.351).

### **3.2 Gestão Social, Democracia Normativa e Cidadania Deliberativa**

A Gestão Social está fundamentada num gerenciamento participativo da coisa pública, por meio da comunicação e do diálogo em espaços públicos de discussão entre múltiplos

---

<sup>22</sup> Grifos no original.

atores. O conceito de Gestão Social, desenvolvido sob a coordenação de Tenório (1998), tem sua base na Escola de Frankfurt, em especial nas obras de Jürgen Habermas, quem, segundo Tenório (2008, p.15) buscou "por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa, estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações sociais na sociedade contemporânea" e:

[...] desenvolver uma teoria que, diferente da teoria tradicional, positivista, denunciada por Horkheimer, permita uma práxis social voltada para um conhecimento reflexivo e uma práxis política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes (TENÓRIO, 2008, p.20).

Habermas (2016) propõe uma compreensão da sociedade que aja comunicativamente na esfera pública. Tal sociedade precisa, ao discursar, fazer uso da racionalidade comunicativa. Esse conceito, segundo Habermas:

Traz consigo conotações que, no fundo, retrocedem à experiência central da força espontaneamente unitiva e geradora de consenso próprio à fala argumentativa, em que diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital (HABERMAS: 2016, p.35).

A ação comunicativa de Habermas se refere "à interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que "[...] entabulam uma relação interpessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poderem assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com eles suas ações." (HABERMAS: 1987a, 1987b, p.124 ApudTENÓRIO, 2000, p. 72). Tenório, após analisar as obras de Habermas, conclui que:

Uma *ação comunicativa* é uma ação social dialógica, sob a qual os planos de ação dos diferentes atores sociais são coordenados através de atos de fala, nos quais as pessoas que falam pretendem: a) ser inteligíveis; b) que haja verdade naquilo de dizem; c) e que suas ações sejam justas segundo o contexto normativo vigente. Na *ação comunicativa*<sup>23</sup>, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção de mundo, mas um acordo alcançado por meio da discussão crítica (TENÓRIO, 2000, p.77).

Para alcançar essa forma horizontal da vontade política, "orientada para o entendimento e para um consenso alcançado argumentativamente" pelos cidadãos, Habermas (1995a, p.40) propõe a ação comunicativa como instrumento do que ele chama de Modelo Procedimental de Política Deliberativa de onde deriva a Teoria do Discurso. De acordo com Allebrandt (2016, p.24), "para essa corrente, a democracia organiza-se em torno de um ideal de justificação política: justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais."

Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto compreensão e discursos relativos a questões de justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados equitativos. Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do

---

<sup>23</sup> Grifos no original.

fundamento da validade da ação orientada para o entendimento (HABERMAS, 1995a, p.46).

Para o desenvolvimento de seu modelo Habermas (1995a) propôs um entrelaçamento da política republicana (dialógica) como a política liberal (instrumental), dicotomia americana clássica de democracia normativa orientada pelos direitos cidadãos previstos na constituição de uma nação, para discutir "o processo de formação democrática da vontade comum" (HABERMAS, 1995a, p.45).

Araújo (2004, p.160) considera esse tipo de esforço de unir "o voto e a regra da maioria a um ideal discursivo de bem comum" como o de Habermas, uma tentativa de conciliação normativa "entre o ideal da soberania popular e o da tolerância liberal".

Habermas (1990, p.100-02) afirma que o conflito dialético entre "liberalismo e democracia radical"; gira em torno de "como igualdade e liberdade, unidade e multiplicidade, ou o direito da maioria e o direito da minoria podem ser conciliados." Segundo o autor, no eixo central da discussão encontra-se a dialética que diferencia e transforma o homem no cidadão burguês e o processo normativo de praticar cidadania. Conforme Nobre (2016):

O Republicanismo, que remonta a Aristóteles e ao Humanismo político do Renascimento sempre concedeu precedência à autonomia pública dos cidadãos em detrimento das liberdades não-políticas dos indivíduos privados. O liberalismo, queremonta a Locke, denunciou (ao menos desde o século XIX) o perigo representados pelas maiorias tirânicas e postulou a precedência dos direitos humanos (NOBRE, 2016, p.35).

Habermas apoiou seu modelo "nas condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política de sua força legitimadora". É importante, portanto, que as formas de comunicação estejam suficientemente institucionalizadas para que a política dialógica e a instrumental possam "entrelaçar-se no campo das deliberações" (HABERMAS, 1995a, p.45), esfera pública. De acordo com Habermas é na esfera pública que se encontra o poder democrático legítimo.

Segundo Araújo (2004, p.160), o processo deliberativo não é uma mera prévia "discussão das questões a serem decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com "razões" [...] que fundamentariam a decisão numa concepção de 'bem comum'<sup>24</sup>".

Na esfera pública moderna<sup>25</sup> se inicia no contexto do pré-capitalismo industrial, surge a partir do confronto de interesses entre burguesia e a monarquia. Os burgueses enquanto pessoas privadas não tinham poder. Na esfera pública, por outro lado, a burguesia podia confrontar a autoridade da monarquia.

Os padrões da "razão" e as formas da "lei", aos quais o público deseja submeter a dominação e, desse modo, modificá-la substancialmente, somente revelam seu sentido sociológico com a análise da própria esfera pública burguesa, a começar pelo fato de que são pessoas privadas os que nela interagem entre si como um público (HABERMAS, 2016, p.137).

---

<sup>24</sup> Grifo no original.

<sup>25</sup> De acordo com Habermas (2014) a esfera pública no sentido grego se constituía no diálogo podendo se materializar em grupos como conselhos, ou na *praxis*, por exemplo conduzindo um guerra, mas não necessariamente ligado a um local e nem ligado a posses, tema ligado à esfera privada. "No diálogo dos cidadãos uns com os outros, as coisas vêm à linguagem e adquirem forma; na disputa dos iguais uns com os outros, os melhores se destacam e conquistam sua essência - a imortalidade da glória." (HABERMAS, 2014, p.97)

A esfera pública moderna, palco para a disputa entre a opinião pública e o poder público, assumiu "tarefas mais propriamente civis de uma sociedade que discute publicamente mediante razões<sup>26</sup> (para a circulação de mercadorias com segurança)" (HABERMAS, 2014, p.176), ao mesmo tempo em que também desenvolvia a regulamentação da própria sociedade civil. Conformou-se assim uma esfera pública de domínio privado dos burgueses formadores da opinião pública.

A sociedade burguesa, ao mesmo tempo em que ocorriam os avanços tecnológicos, sobretudo nos canais de comunicação, começou a se despolitizar ao alterar seu comportamento sociocultural, subordinando-os ao consumismo muito influenciado pelos meios de comunicação de massa. A perda do hábito de convivência em espaços de socialização, onde eram discutidas informações obtidas em fontes literárias e a troca de suas fontes de informação teria diluído de acordo com Habermas (2014), a capacidade da sociedade burguesa de pensar criticamente, transformando o que antes era um público que **argumentava num público meramente ouvinte e manipulável**<sup>27</sup>. Isso levou o autor a temporariamente a crer no fim de uma esfera pública politicamente ativa, ou seja, levou-o ao "abandono da ideia de racionalizar o poder através do meio da discussão pública" (LUBENOW, 2012, p. 73).

Contudo, segundo Lubenow (2007, p.75), Habermas deixou uma questão-chave em aberto em sua obra original de 1962, para explicar o novo papel assumido pela esfera pública: o que sustenta uma esfera pública "não manipulada e não subvertida pelo poder (financeiro)<sup>28</sup>?"

O próprio Habermas retoma o tema em 1990, no prefácio da mesma obra (HABERMAS, 2014). O autor renova sua crença no potencial que a categoria de esfera pública tem em influenciar a opinião pública e a na política, encadeando a ideia da política deliberativa. Para ele a esfera pública passa a ser "uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posições e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas*<sup>29</sup> enfeixadas em temas específicos" (HABERMAS, 2011, p.92).

O Estado constitucional já oferece garantias para conformação de novos arranjos institucionais assentados em igualdades formais. Contudo, Habermas defende a existência de esferas públicas autônomas ao Estado, de modo a possibilitar uma formação informal da opinião (LUBENOW, 2007, p.76). Para Habermas (1995a, p.48), a conformação de opiniões informais pode resultar "em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregada em termos administrativos".

Segundo Habermas (1995a, p.46-47), "seria preciso revitalizar a esfera da opinião pública até o ponto em que uma cidadania regenerada pudesse (re)apropriar-se, na forma de autogestão descentralizada, do poder burocraticamente autonomizado do Estado" com potencial perturbador de "estorvar e desarticular o intercâmbio social autônomo entre pessoas privadas" empreendedoras.

O novo significado corrente de sociedade civil remete às associações informais formadoras de opinião e da vontade, tais como associações culturais, de leitura e de debate, igrejas, instituições alternativas, entre outras. Esferas públicas autônomas, que não fazem parte do sistema político-administrativo, mas que articulam e organizam influência política por meios públicos de comunicação, participação e

---

<sup>26</sup> Grifo no original.

<sup>27</sup> Grifo nosso.

<sup>28</sup> Grifo do autor.

<sup>29</sup> Grifos no original.

deliberação, contribuindo, assim, para a tematização, discussão pública e tomada de decisões (LUBENOW, 2007, p.76-77).

Logo, a sociedade civil de Habermas hoje é composta por "movimentos, organizações, associações, os quais captam ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política". Para o autor, no núcleo da sociedade civil é formada uma "espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas" (HABERMAS, 2011, p.100).

De acordo com Wampler e Avritzer (2004), durante o período de transição para o regime democrático brasileiro, em 1980, observou-se um aumento de organizações da sociedade civil imbuídas de novos valores e de estratégias políticas possibilitando o surgimento de novos formatos institucionais de gestão com previsão de acesso aos cidadãos no processo de tomada de decisão. Contudo, o autor critica a pouca atenção direcionada aos estudos sobre os "elos fundamentais entre os atores da sociedade civil, participação local, coalizões no governo e instituições". Estes estudos poderiam mostrar "como a sociedade civil no Brasil está associada a esforços para a expansão do terreno institucional através do qual os cidadãos competem por recursos políticos" (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.210-11). Nesse período:

Cidadãos atuaram no âmbito de associações voluntárias e movimentos sociais tradicionais no intuito de superar legados de clientelismo, patronagem e corrupção. Essas estratégias consolidaram novas práticas políticas, que incluem o estabelecimento de assembleias e bairro e conselhos locais. Com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de tomadas de decisão capazes de oferecer oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.212).

Segundo Lubenow (2007, p.76), houve "um avanço da sociedade civil sobre o Estado" a partir de novas experiências democráticas, estimulando a renovação das discussões sobre participação, democracia, sociedade civil, autonomia cidadã, por exemplo; temas que envolvem o comportamento cívico. Para ele, "o crescimento das organizações da sociedade civil indica o fortalecimento de uma esfera pública relativamente autônoma em relação ao Estado". Na esfera pública os sujeitos sociais manifestam-se por meio das diferentes formas de organização da sociedade civil e participam dos processos da administração pública (TENÓRIO, 2012).

Retomando o desenvolvimento do conceito de política deliberativa, Habermas inicia definindo os dois modelos:

Segundo a concepção liberal o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Segundo a concepção republicana a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético [...]. Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de uma dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais (HABERMAS, 1995b,p.39-40).

No Quadro 1 buscou-se destacar, a partir das dimensões do conceito de cidadão, do direito e do processo político por Habermas (1995b), as principais características desses dois modelos que inspiraram ao autor a constituir o modelo procedimental de política deliberativa, a Teoria do Discurso.

Na concepção liberal o cidadão é definido por seus direitos frente ao Estado e aos demais cidadãos, livre de coação externa. Os cidadãos têm do direito de fazer valer seus próprios interesses, podendo ainda se unir a outros interesses privados por meio de coalizões políticas. Com isso, é possível formar a opinião e a vontade política com capacidade de influenciar a administração pública, controlando o poder do Estado. Aqui o processo político envolve barganha e privilégios, onde os "instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviços" (HABERMAS, 1995b, p.43).

A lei, na perspectiva liberal, é considerada uma ordem superior que ministra as estruturas e os limites do poder para atender a interesses conflitantes. Contudo, considerando que o direito cabe a cada cidadão é decidido caso a caso, há a possibilidade de favorecimento de determinados grupos, sobretudo daqueles que possuem autonomia prévia proporcionada pelo dinheiro e influência. A política, neste caso revela-se como uma luta por posições de modo a garantir o poder para manipular a máquina administrativa. Neste caso, o processo de "formação da opinião e da vontade política na esfera pública e no parlamento é determinado pela concorrência entre atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder" (HABERMAS, 1995b, p.42).

Sob a perspectiva republicana, o cidadão tem o direito de participar e de se comunicar politicamente, pois são autores "responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais" (HABERMAS, 1995b, p.41). Idealiza-se aqui um processo democrático assentado nas virtudes e na auto compreensão ética dos cidadãos em prol do bem comum. O que se espera do Estado é a garantia de um processo inclusivo ao cidadão para a formação da opinião e da vontade política que atenda ao interesse comum e garanta a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia fundada no respeito mútuo. Na concepção republicana "o espaço público e político e a sociedade civil, com sua infraestrutura, assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre cidadãos." (HABERMAS, 1995b, p.40)

**Quadro1-** Síntese dos três modelos normativos de democracia segundo as categorias: cidadão, direito e processo político (Continua)

	<b>Liberal (sociedade centrada na economia) - Política Instrumental</b>	<b>Republicano (Comunidade Ética) - Política Dialógica</b>	<b>Teoria do discurso - Política Deliberativa</b>
<b>Cidadão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Direitos dos cidadãos diante do Estado e dos demais cidadãos.</li> <li>* Cidadania é exercida por indivíduos que fazem valer seus interesses privados, podendo se unir a outros interesses privados com o intermédio das representações políticas, em processos de poder, a fim de formar a vontade política.</li> <li>*Direitos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Idealiza um processo democrático assentado nas virtudes dos cidadãos em prol do bem comum</li> <li>* Direito dos cidadãos à participação e comunicação política de modo que possam ser atores políticos responsáveis entre pessoas livres e iguais.</li> <li>*Soberania Popular.</li> <li>* Cidadania "é considerada um ato coletivo que reflete o todo e age por ele.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Não valorar excessivamente os aspectos éticos de modo a não priorizar interesses e orientações muito específicas como constitutivos do interesse da totalidade pois conflita com a busca pelo consenso respeitando a pluralidade social e cultural.</li> <li>*Cidadania são "processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos".</li> </ul>

**Quadro2-** Síntese dos três modelos normativos de democracia segundo as categorias: cidadão, direito e processo político (Continuação)

	<b>Liberal (sociedade centrada na economia) - Política Instrumental</b>	<b>Republicano (Comunidade Ética) - Política Dialógica</b>	<b>Teoria do discurso - Política Deliberativa</b>
<b>Direito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decide-se individualmente que direito cabe a cada cidadão.</li> <li>* Fundado numa lei superior de ordem transpolítica.</li> <li>* Função de ministrar as estruturas e os limites ao poder para atender interesses diferentes e conflitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Possibilita e garante a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia fundada no respeito mútuo. Vincula a legitimidade da lei ao procedimento democrático da gênese dessa lei.</li> <li>*São Determinações da vontade política.</li> <li>* Função de definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados as condições e costumes da comunidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* O Direito politicamente estabelecido para ser legítimo deve seguir princípios morais que tenham validade geral.</li> </ul>
<b>Processo Político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Serve para o controle da atividade do Estado por cidadãos que ao buscar defender seus interesses, já possuem autonomia prévia.</li> <li>*A política é a luta por posições que asseguram a capacidade de dispor de poder administrativo, para fazer valer à vontade por meio do poder.</li> <li>*Poder administrativo.</li> <li>*A negociação ocorre por meio da barganha e não do argumento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*A formação da opinião no espaço público obedece às estrutura de uma comunicação pública orientado ao entendimento pois a política reflete a contestação sobre questões de valores e não somente preferências.</li> <li>* poder comunicativo.</li> <li>*A política é um processo de argumentação racional, de persuasão, orientado para o alcance de um acordo minimamente aceitável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Faz-se necessário uma mudança de comportamento na relação entre o poder financeiro (Mercado), poder administrativo (Estado) e a solidariedade orientadores da integração e regulação das sociedades modernas.</li> <li>* A política deliberativa depende das condições de comunicação de modo a gerar resultados racionais.</li> <li>*O processo político de formação de opinião e da vontade comum é fundamental, mas sem preterir a estruturação em termo de Estado de Direito.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Habermas (1995b).

Neste caso, a lei não vem de uma ordem superior, mas é o resultado de determinações da vontade política legitimada pelo procedimento democrático em sua própria gênese. A justiça não define o direito que cabe a cada um, mas sim "possibilita e garante a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, fundada no respeito mútuo" (HABERMAS, 1995b, p.41). O direito é, portanto, expressão das determinações da vontade política da sociedade ajustados "às condições e costumes daquela comunidade" (HABERMAS, 1995b, p.42).

A política é entendida como "um processo de argumentação racional e não exclusivamente da vontade; de persuasão e não exclusivamente de poder" (HABERMAS, 1995b, p.43). É orientada para o alcance de um acordo minimamente aceitável, para o entendimento. Trata-se do poder comunicativo e não administrativo, visto que é gerado por meio da opinião discursivamente formada por cidadãos que se comunicam, legitimados na institucionalização da liberdade política. O processo político ocorre em meio à contestação sobre questões de valores e não somente preferências. Comparando os dois modelos, Nobre (2004) avalia que:

O modelo liberal tem uma concepção do processo político que é eminentemente estratégica, no sentido que os atores individuais e coletivos concorrem em uma disputa por posições de poder. Para a concepção republicana, um tal modelo de processo político, claramente calcado no modelo de mercado, ignora as estruturas específicas do processo político democrático, em que o fundamental está em uma valorização do espaço público e do parlamento capaz de atribuir certa força do poder político ao próprio processo de discussão e deliberação (NOBRE. p.2004, p.36).

Na proposta de modelo procedimental de política deliberativa Habermas (1995b), critica-se a valoração excessiva dos aspectos éticos nos discursos políticos próprios da perspectiva republicana. Segundo o autor, há um risco quando se prioriza interesses e orientações muito específicas de determinadas comunidades de criar conflitos. A busca pelo consenso deve respeitar a pluralidade social e cultural em atendimento aos interesses da totalidade: "muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas que de modo algum podem se considerar constitutivos da identidade da comunidade em seu conjunto" (HABERMAS, 1995b, p.44). Assim, para ser legítimo, o direito politicamente estabelecido deve entrelaçar os dois modelos de democracia de forma racional e deliberativa de modo a seguir princípios morais "que pretendem ter validade geral para além de uma comunidade jurídica" (HABERMAS, 1995b, p.45).

O autor destaca como vantajosa a "auto-organização da sociedade por cidadãos unidos comunicativamente, e em não fazer com que os fins coletivos sejam derivados somente de um arranjo de interesses privados conflitantes" (HABERMAS, 1995b, p.44), mas sem abrir mão do aparato estatal da perspectiva instrumental liberal:

A formação democrática da vontade comum dos cidadãos preocupados com seu próprio interesse [...] só pode ser um elemento de uma constituição que deve disciplinar o poder do Estado mediante dispositivos normativos fundamentais, a separação dos poderes e a vinculação da administração à lei" [...]. O Estado deve levar em conta os interesses sociais e as orientações valorativas da sociedade" (HABERMAS, 1995b, p.47).

Em síntese, a Teoria do Discurso de Habermas "associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal e, porém, mais fracas do que o modelo republicano". Sua política deliberativa depende das condições de comunicação durante o processo político que levem em conta a ação comunicativa e o discurso, de modo a gerar resultados racionais em prol do bem comum.

A partir do modelo republicano, a política deliberativa "concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termo de Estado de Direito", pois os direitos fundamentais e os princípios desse Estado são importantes para "institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático"; absorvendo do modelo liberal o respeito aos limites do Estado e da sociedade. Dessa maneira a política deliberativa não depende somente de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas da "institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos" (HABERMAS, 1995b, p.47).

Para essa transformação normativa, Habermas (1995b) diz ser necessário haver uma mudança de comportamento na relação entre o poder financeiro e o poder administrativo, além de considerar a solidariedade, enquanto orientadores da integração e regulação das sociedades modernas.

A força da integração social que tem a solidariedade social [...] deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formulação democráticas da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio

do direito, deve firmar-se também contra os outros dois poderes - o dinheiro e o poder administrativo (HABERMAS, 1995b, p.48).

Observa-se que para Habermas (1995b), a perspectiva republicana acrescenta a solidariedade como uma fonte de interação social, além da máquina administrativa do Estado e do mercado, orientada para o bem comum, com formação horizontal da vontade política, pelos cidadãos. E para a prática da solidariedade se faz necessária "uma *base da sociedade civil autônoma*", que independa" tanto da administração pública como do intercâmbio privado, que protegeria a comunicação política da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação à estrutura de mercado" no espaço público (HABERMAS, 1995b, p.40). De acordo com Nobre (2004):

Se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de direito, devem aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão a cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes [...] que só mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada conflito concreto, o jugo determinante do dinheiro e do poder administrativo (NOBRE. p.2004, p.37).

A teoria do discurso de Habermas e seu conjunto teórico estimularam Tenório (2008, p.107-108), a desenvolver o conceito de **cidadania deliberativa** ou ação política deliberativa. Para o autor, nela "esboça-se a imagem de uma sociedade descentralizada e que se caracteriza por um espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais". A cidadania deliberativa visa tratar as questões políticas de forma compartilhada com a sociedade civil "por meio de um procedimento político argumentativo no qual a cidadania delibera, decide, com os outros poderes, os interesses da comunidade".

A prática da cidadania deliberativa prevê que o processo de discussão deve envolver uma ação comunicativa racional negociada na esfera pública, voltada ao entendimento dos atores envolvidos. Por isso, o processo de discussão precisa envolver consciências individuais livres de modo a possibilitar o ajuste autônomo entre as partes. Neste contexto, se avalia na tese também a forma e a qualidade da difusão das informações mantidas entre atores. É preciso que os atores envolvidos estejam igualmente informados quanto ao objetivo, estrutura, regras dos espaços públicos de que participa, bem como, e em especial, dos interesses em pauta. A participação é o exercício da cidadania e significa, nas palavras de Tenório e Rozenberg (1997), a apropriação:

"[...] pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p.103).

Contudo, os autores (1997, p.103-4), questionam o nível de domínio e compreensão daquilo que o indivíduo defende. Para que ambos sejam considerados satisfatórios, o indivíduo cidadão, que participa de um processo político, deve, primeiramente estar consciente de seus atos, das possíveis consequências advindas daí e deve ter senso crítico de modo a não se permitir a ser persuadido ao tomar decisões. Em segundo lugar, sua participação deve ser igualmente consciente. O indivíduo deve entender que sua participação é voluntária e importante, mas que se limita a determinados espaços e às regras democráticas e previamente estabelecidas. Participar, segundo Tenório (2016, p.80), "significa, portanto, que os atores envolvidos no processo de discussão devem estar aptos à promoção de acordo que devem ocorrer por meio da discussão e do diálogo, ou seja, do entendimento".

Delgado et al. (2007, p.8), por outro lado, salienta para os divergentes significados da participação para o poder público e para a sociedade civil, criando conflitos. Enquanto os gestores governamentais "entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica"; os atores da sociedade civil tendem a considerar a participação "como um processo de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem dos atores envolvidos, além da oportunidade aberta ao controle social da implementação dos programas governamentais". A impossibilidade de solucionar esses conflitos termina por imobilizar ou deteriorar espaços públicos participativos.

Tenório et al. (2008, p.10), elencaram alguns critérios que possibilitam avaliar o **processo de discussão** participativo. O primeiro deles é a forma como fluem as informações, os "**Canais de difusão**". As informações devem fluir em diferentes âmbitos participativos de modo a manter o público informado, motivado e mobilizado. Aqui se torna importante analisar a periodicidade dos encontros. Quanto a isso a Resolução N° 52 do CONDRAF, em seu artigo 9° salienta que:

É importante garantir periodicidade às reuniões e processos de gestão e planejamento, no sentido de reverter a lógica de reunião apenas nos momentos de definição de aplicação de recursos públicos, ou a relação direta das ações à temporalidade e ao mandato das administrações municipais e/ou estaduais (BRASIL/CONDRAF, 2005b, s/n).

Quanto à "**Qualidade da informação**", diz respeito à clareza, utilidade e a diversidade dos canais de difusão, que deve ser de fácil acesso aos diferentes atores. Contudo, é preciso filtrar as informações para não saturar os participantes e, a partir daí perder a credibilidade quanto à sua relevância e objetivos. O terceiro critério é a capacidade de mobilizar os participantes para discutirem simultaneamente sobre e a partir de diferentes objetivos, áreas ou interesses transformando o ambiente num "**Espaço de transversalidade**". Segundo os autores: "a transversalidade é especialmente relevante quando a experiência impacta em outras áreas, ou quando a sua abrangência requer a participação em diversas áreas de conhecimentos ou instâncias locais".

Quanto à "**Pluralidade do grupo promotor**", quarto critério, ele está relacionado ao compartilhamento da liderança, a partir de uma estrutura hierárquica, desde, por exemplo, a pauta a ser discutida, sendo indispensável uma sociedade civil autônoma e protagonista de seu destino. "Entende-se por grupo promotor plural todo grupo que reúne diferentes atores, desde políticos, até associações, cidadãos, etc." A condução plural da liderança "facilita a uma maior transparência, pluralidade, e neutralidade na coordenação" (TENÓRIO et al., 2008, p.10). A transparência era considerada, na normativa que orientava o PDSTR, como um princípio, enquanto "elemento fundamental para gerar confiança, cooperação e aprendizado entre os agentes" (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p.17).

O quinto critério salienta a necessidade de se levar em conta a prévia estrutura e os "**Órgãos existentes**" na conformação de um espaço público de discussão. Isto evita duplicação, conflito local e o esgotamento da capacidade participativa. O sexto critério, de "**Órgãos de acompanhamento**" visa verificar a existência de órgãos plurais que acompanhem e avaliem a coerência na execução entre o que foi deliberado e o que está sendo ou foi implementado. O sétimo e último critério visa analisar a "Relação com outros processos participativos" de modo que se considera conveniente levar em consideração "os sistemas de participação previamente existentes nas localidades ou territórios em questão, buscando, quando possível, manter uma certa coerência com estes" (TENÓRIO et al., 2008, p.10).

Para orientar e avaliar a forma da gestão de um determinado espaço de discussão participativo e deliberativo na esfera pública Tenório (2008, p.161), criou categorias de

análise: inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum segundo seu conceito de cidadania deliberativa. Tais categorias nortearam a análise do Colegiado BIG nesta tese. Para cada uma dessas categorias, Tenório et al. (2008, p.11-14), organizaram também critérios de análise.

A categoria **inclusão** pressupõe a garantia de representação ou esforço para a presença de todos os atores que representam, num espaço público de discussão, o interesse coletivo pelo bem comum. Ela significa, de acordo com os autores "a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema".

O primeiro critério de avaliação para análise de inclusão dos atores no espaço de discussão é a própria "**Abertura dos espaços de decisão**". O processo de transição de reabertura política no Brasil foi importante para o fortalecimento da sociedade civil. A Constituição Brasileira de 1988 veio a consolidar a ampliação da participação da sociedade civil no processo político, influenciando inclusive na elaboração de políticas públicas descentralizadoras, como é o caso do PDSTR. Foram criados processos e estruturas burocráticas e instituições, como a própria SDT, o CONDRAF e os CODETER, tornando visível o esforço para ampliação de espaços de discussão na articulação territorial para diluir o poder local e ampliar a participação e o protagonismo dos cidadãos.

Segundo Villela et al. (2016, p.621), sem os instrumentos de governo para a participação social, que abre espaço para discussão, deliberação e controle social das políticas e ações do poder público, "a gestão social torna-se improvável e a tendência do poder público servir exclusivamente aos interesses do capital se amplia." Tais interesses objetivam somente o lucro como forma de ampliar a riqueza do capitalista, sem qualquer ou pouca preocupação com o passivo ambiental, cultural, social causado no exercício de suas atividades

Esse critério se liga imediatamente ao segundo a "**Aceitação social, política e técnica**". Tal aceitação precisa ser acompanhada de um desenho político e um aparelho burocrático que inclua as decisões da sociedade civil no processo de discussão e deliberação. O atual cenário político, como salientado anteriormente, tem indicado uma tendência à redução do diálogo com as organizações da sociedade civil. Os modos de atuação das entidades da sociedade civil, de acordo com Marques (2010, p.142), também são influenciados pela disponibilidade ao diálogo das instituições:

[...] também são orientados, em boa medida, pelo sentimento de que as instituições se mostram mais ou menos abertas para absorver as disposições da esfera civil. Isto é, os cidadãos protestam porque, dentre outros fatores, acreditam que determinadas formas de pressão irão provocar algum tipo de reverberação institucional.

O critério terceiro, da (auto) "**Valorização cidadã**" avalia a consciência do próprio cidadão quanto à importância e as implicações de sua participação na política. "Considera-se que quanto maior for esta consciência, maior tende a ser a efetiva participação".

O comportamento cívico, de acordo com Rennó (2001), envolve a participação em assuntos públicos, que irá depender da cultura política, entendida como "**um conjunto de orientações subjetivas de cidadãos, inclusive valores, crenças e conhecimento sobre o sistema político**".

De acordo com Demo (1995, p.94) a história só pode ser construída em parte, porque embora o ator político esteja "condicionado" a uma determinada realidade social, com condições objetivas, isto não diminui o fato de que "a história se "move" também a par de "um lado subjetivo, político, de conquista humana cultural" (Ibid., p.89). Segundo o autor as condições objetivas são aquelas dadas sem a opção do homem, num determinado contexto, por exemplo, a desigualdade social pré-existente. Já as condições subjetivas são as que dependem da ação do homem.

Os atores são socialmente constituídos e, assim sendo, são também agentes da mudança social. Os indivíduos não são simplesmente constrangidos, passivamente, por estruturas institucionais insensíveis a mudanças no curso da história: eles também são capazes de alterá-las. Do complexo e contínuo processo de interação entre os atores e as estruturas em que estão imersos, resulta, portanto, uma diversidade de inovações sociotécnicas e institucionais; ou seja, de práticas locais de trabalho e produção e de arranjos sociopolíticos territorialmente institucionalizados, adaptado pelos agricultores às suas possibilidades de reprodução socioeconômica (SCHNEIDER; ESCHER, 2011, p.210-11).

Se os conflitos sociais e políticos observados na Baía da Ilha Grande é o resultado da estrutura da história local e global, visto que o novo que acontece na história é apenas aquilo que estava historicamente condicionado; tal cenário reforça que:

O processo participativo precisa de um ator político capaz de construir a história dentro do contexto objetivo, não se deixando reduzir a mero paciente da história ou a objeto de manipulação externa. [...] Para tanto, é mister construir a consciência crítica e autocrítica [...] e a partir daí, construir caminho próprio da autopromoção. Nem vale o contrário, como se a mera organização política fizesse sozinha a revolução (DEMO, 1995, p.96).

Segundo Demo (1995, p.97), na história os atores sempre dialogam como num “campo eletrificado do conflito, em que entendimento e desentendimento são partes integrantes da totalidade comunicativa. Porque diálogo autêntico é uma fala contrária”. Assim, embora o agir comunicativo de Habermas defenda o diálogo em busca de consenso, “não está viva a comunidade que manifestar consenso excessivo, pois falta nela mobilização autêntica, [...] porque caiu em conformismos [...] A construção da democracia exige extrema qualidade política”.

Para Rennó (2001), a participação da sociedade civil em associações cívicas é capaz de fazer aflorar a cultura política, pois essas organizações, paulatinamente, desenvolvem em seus membros “hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público”. Essas organizações também contribuem para o funcionamento do regime democrático, pois organiza a participação e canaliza as demandas (RENNÓ, 2001, p.34-35). Contudo, faz-se necessária a presença de lideranças que mantenham os atores mobilizados na esfera pública:

A falta de uma cultura de participação e a realidade marcada pela luta diária pela sobrevivência atuam, muitas vezes, como agentes refreadores do engajamento popular na vida comunitária. Por outro lado, a mobilização social depende de se acreditar que soluções possam nascer do envolvimento da própria comunidade organizada, a partir da criatividade, do companheirismo e do inconformismo com certa realidade que se quer transformar (TENÓRIO E ROZENBERG, 1997, p.103-4).

Tenório et al. (2008), adotam um conceito de **Pluralismo**, segundo princípio da gestão social, que remete à descentralização do poder do Estado inspirados na definição de Bobbio; Matteucci e Pasquino (1999, p.928). Estes autores propõem um modelo de sociedade com diversidade de grupos ou centros de poder, "mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado". Em sua concepção:

A luta que o Pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no Estado, outra contra o atomismo. É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, por um lado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.928).

Um dos critérios propostos por Tenório et al. (2008, p.13), para avaliar o Pluralismo num espaço de discussão é o "**Participação de diferentes atores**", o que envolve a atuação de "associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo".

O segundo critério dessa categoria é o "**Perfil dos atores**". Neste caso, levam-se em conta as características dos atores e suas experiências em espaços públicos de discussão, confrontadas aos interesses dos grupos que representa "pois o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas "verdades"<sup>30</sup>" e as confrontam na busca do consenso".

Para efeitos dessa tese, a consideração do tripé: poder público, mercado e sociedade civil nos espaços públicos decisórios, mais especificamente no Colegiado BIG, é o que garantiria pluralismo<sup>31</sup>. O pluralismo só será efetivo se houver igualdade participativa, ou seja, o princípio da isonomia, de modo que não haja distinção dentre os sujeitos que participam da decisão.

O PDSTR reconhecia que o meio rural brasileiro não está mais restrito às áreas e atividades primárias, devido à proximidade e a intensificação das atividades que articulam o meio rural com os centros urbanos. Isto deveria significar uma aproximação negociada com os atores do Colegiado BIG com o mercado. Tanto que se admitia, nas normativas das políticas territoriais, a inclusão de "outros setores da sociedade civil organizada, não diretamente ligados à agricultura familiar (como empreendedores rurais dos setores de serviços e indústria)" (MDA/CONDRAF, 2004, p.2). Porém, a participação do mercado no Colegiado BIG ainda é muito inexpressiva.

Há diferentes entendimentos do que seja o mercado. Segundo Conceição (2002, p.79), o mercado para os neoclássicos tem um significado diferente daquele compreendido pelos evolucionários, keynesianos ou marxistas "para os primeiros, ele está inserido nos cânones de equilíbrio ótimo que pressupõe racionalidade substantiva e *marketclearing*"<sup>32</sup>.

Guerreiro Ramos (1983, p.39), conceitua a racionalidade substantiva, inspirado na racionalidade weberiana, ou seja, aquela "fortemente portadora de consciência sistemática de sua intencionalidade visto que é ditada pelo mérito intrínseco do valor ou dos valores que a inspiram" e na substancialidade de Mannheim (1942), como sendo: aquele "ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. É um ato que atesta a transcendência do ser humano, sua qualidade de criatura dotada de razão". Portanto o raciocínio substancial é isento de "impulsos, sentimentos, emoções, e de outros fatores que perturbam a visão e o entendimento inteligente da realidade".

Walras (1952), publicou em 1874 a Teoria do Equilíbrio Geral, a qual diz que num sistema de economia de mercado competitivo há um preço capaz de equilibrar a economia de mercado igualando a oferta à demanda. O autor queria provar que o mercado era auto regulável visto que os agentes são dotados da racionalidade substantiva.

Para os evolucionários, keynesianos ou marxistas a economia de mercado "revela imperfeições, racionalidade limitada, incerteza, não-otimalidade e *path dependence*" (CONCEIÇÃO, 2002, p.79), de modo que o desemprego não é voluntário, o mercado não se ajusta sem a interferência do Estado; no ajuste desse desequilíbrio os prejuízos são repassados à sociedade; os agentes econômicos não possuem todas as informações para tomar decisões; as condições do mercado dependem de contexto histórico; para citar algumas divergências com a teoria econômica clássica.

---

<sup>30</sup> Grifo no original.

<sup>31</sup> A composição e estrutura do Colegiado BIG são discutidas no Capítulo quatro dessa tese.

<sup>32</sup> Equilíbrio de mercado.

Segundo Fernandes (2002, p.93), os estudos políticos de base institucional histórica, que consideram o conceito de *path dependency*, procuram analisar as decisões dos atores acumuladas ao longo do tempo de modo a explicar a criação quase que irreversível as instituições políticas e econômicas. Considera-se estar adotando esta perspectiva para explicar as ação do Colegiado BIG ainda que num prazo curto de tempo (2015-2018).

Já Polanyi deu um novo significado à palavra economia prestando grande contribuição à sociologia econômica (BLOK, 1990), e explicando de forma inovadora a ordem do mercado. Além do significado definido pelo pensamento econômico clássico e neoclássico, onde o homem racional deve fazer uso mais eficiente dos recursos escassos disponíveis; a palavra economia teria também um significado substantivo: a satisfação das necessidades materiais através da interação entre seres humanos e seu meio ambiente. Portanto os agentes não agem no mercado estimulados somente pela racionalidade substantiva. Não são sujeitos atomizados.

De acordo com esta concepção, segundo Block (1990), a busca pela subsistência humana não estava ligada, antes da Revolução Industrial, ao aumento da eficiência da produção por meio da economia do máximo possível, os recursos escassos, mas estruturada por laços de parentesco, religiosidade e outras práticas sociais. Esta forma de pensar economia deu margem à contestação das clássicas leis que regulam a economia de mercado.

Polanyi (2000), convocou os historiadores econômicos e antropólogos sociais de sua época<sup>33</sup> a refletirem sobre a economia primitiva, a fim de realçar sua importância para as motivações e mecanismos das sociedades civilizadas. Avançou dizendo que suas pesquisas mostravam que o homem continuava a ser um ser social e que seus dotes naturais continuavam sendo de fundamental importância.

A descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social (POLANYI, 2000, p.65).

Para o autor, o processo de produção e sua distribuição, o sistema econômico, estariam atrelados aos interesses sociais e não a auto interesses econômicos. Assim, "o prêmio estipulado para a generosidade é tão importante, quando medido em termos de prestígio social, que não compensa ter outro comportamento se não o de esquecimento próprio" (POLANYI, 2000, p.66). Diante da ausência de motivação ao lucro e à venda de sua força de trabalho, o que garantiria a ordem, segundo Polanyi, seria principalmente o comportamento dos indivíduos baseado principalmente nos princípios da reciprocidade e de redistribuição. Para o autor esses princípios teriam a capacidade de assegurar o funcionamento de um sistema econômico "sem a ajuda de registros escritos e de uma complexa administração apenas porque a organização das sociedades em questão cumpre as exigências de tal solução com a ajuda de padrões tais como a simetria e a centralidade" (POLANYI, 2000, p.66). Schneider e Escher (2011) sistematizaram esses conceitos de Polanyi:

(1) Reciprocidade e simetria: descreve os movimentos de bens e de serviços entre pontos correspondentes de um agrupamento simétrico. Ou seja, a disposição dos elementos e as sanções que determinam o uso produtivo e distributivo destes recursos derivam de normas comportamentais ou de expectativas impostas por sistemas não-econômicos, como os de parentesco, amizade, envolvimento associativo ou cooperação; (2) redistribuição e centralidade: descreve o movimento de bens e serviços em direção a um centro e seu retorno aos consumidores, seja por

---

<sup>33</sup> Sua publicação original ocorreu em 1944 quando as condições do capitalismo se consolidavam para alcançar, entre 1949 e 1973 seus anos dourados.

meio de deslocamento físico ou apenas de disposição. Aí, os padrões de distribuição determinam os direitos e obrigações, localizados em um centro identificável, de onde os recursos serão redistribuídos, através de regras e mecanismos de controle, por alguma autoridade que ordena essa disposição. Estes padrões de organização econômica estão intrinsecamente ligados ao ordenamento político das sociedades. Os sistemas de tributação, impostos e taxação, organizados em diferentes instâncias administrativas dos Estados modernos, são exemplos de formas de integração redistributiva (SCHNEIDER; ESCHER, 2011, p.192).

Polanyi (2000), observou que mercado, embora tivesse evoluído para uma institucionalidade específica, ainda estava *embedded* na vida social.

Dentro dessa estrutura, a produção ordenada e a distribuição dos bens era assegurada através de uma grande variedade de motivações individuais, disciplinadas por princípios gerais de comportamento. E entre essas motivações, o lucro não ocupava lugar proeminente. Os costumes e a lei, a magia e a religião cooperavam para induzir o indivíduo a cumprir as regras de comportamento, as quais, eventualmente, garantiam o seu funcionamento no sistema econômico (POLANYI, 2000, p.75).

Beckert (2007, p.12), define o conceito de *embeddedness*, inspirado em Polanyi e estabelecido na sociologia econômica "*as a categorical instrument for describing those ordering processes that lead to a reduction of the uncertainty of the action situation and the social structuring of decisions in market contexts*".

Sobre a naturalização da evolução da economia, Polanyi também polemizou, afirmando que foi o Estado que nacionalizou o mercado, até então dividido entre comércio de longa distância e o comércio local, impondo o sistema mercantil nos séculos XV e XVI. A nacionalização destruiu antigas relações e obrigou o Estado a lidar com os problemas do monopólio e da competição. "O remédio encontrado foi a total regulamentação da vida econômica, só que agora em escala nacional e não municipal" (POLANYI, 2000, p.87).

Além da desmistificação que o mercado nacional não teria surgido dos mercados locais, como se tivesse sido uma evolução lógica e natural, Polanyi (2000) abalou uma série de premissas que alicerçam a teoria neoclássica: i) negou a propensão do indivíduo à permuta e à barganha e ao interesse próprio, mostrando que o que predominava eram os interesses do grupo segundo os princípios da reciprocidade, redistribuição e autarquia; de acordo com o autor ii) a divisão do trabalho teria sua origem nas diferenças como sexo, geografia e capacidade individual e não da necessidade de permuta nos mercados locais; o escambo e, por fim, iii) não há auto regulação do mercado, haja vista a constante necessidade de intervenção e regulamentação estatal da economia.

Com todo este esforço teórico, Polanyi (2000, p.88), buscou mostrar a imersão do sistema econômico estava submerso "em relações sociais gerais" e que os mercados eram "apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais do que nunca, pela autoridade social." Como bem sintetiza Vinha (2003, p. 213): "enquanto, para Polanyi, a economia, por estar socialmente enraizada, organiza, orienta e impõe limites às funções de mercado, para a teoria neoclássica é o mercado que organiza e dirige a economia."

Retomando a discussão do pluralismo, além da sociedade civil e do mercado, como garantia da observação dessa categoria, deve haver a participação do Estado nos espaços públicos de discussão. Até porque, a ausência de representações do Estado torna frágil a possibilidade de conquistas em nome da coletividade porque quebra a conexão da sociedade civil com o poder administrativo.

Segundo Habermas (1995a), o Estado é aquele que exerce autoridade política por meio do monopólio do uso da força para garantir a soberania interna e externa do território do Estado, bem como a lei e a ordem dentre seus cidadãos. Em sua definição o Estado moderno:

[...] é formado por um aparato administrativo legalmente constituído e altamente diferenciado, que monopoliza os meios legítimos de violência e obedece a uma peculiar divisão de trabalho com uma sociedade de mercado, emancipada para o desempenho de funções econômicas (HABERMAS, 1995a, p.88).

Esta definição de Habermas está muito próxima à percepção de Estado de Max Weber (2004, p.526), para quem o Estado é uma associação política definido por sua “[...] relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima)”. Há, segundo Weber, três fundamentos “puros” que garantem essa legitimidade: autoridade pela disposição habitual de respeitar o dominador; autoridade pelas qualidades carismáticas do líder/indivíduo, no qual se encaixa o político eleito; e a dominação fundada nos estatutos legais. Para Weber (2004), todas essas formas de legitimação da dominação política - tradicional, legal e carismática - contribuem para a manutenção do poder das potências politicamente dominantes. Este pode ser um caminho para explicar a sustentação no poder das elites oligárquicas brasileiras.

Analisando as manobras pela dominação durante a década de 1910, Weber (2004), considerou a associação entre o poder político e o financeiro como uma limitação à liberdade de decisão do político eleito enquanto indivíduo com ideais próprios, ou a impossibilidade de líderes políticos que possuem as melhores propostas serem eleitos devido ao desigual aporte de recursos. O efeito do poder financeiro sobre o processo político também é levado em conta por Habermas (1995b), como já visto.

As manobras mencionadas por Weber, atreladas aos recursos destinados aos candidatos políticos asseguram o apoio do Estado às “garantias legais, regulamentações políticas e no fornecimento de infraestrutura” de interesse do mercado. Daí a teoria marxista clássica qualificar o Estado burguês como coercitivo, por meio de seus aparelhos repressores, com o intuito de garantir a divisão de classes e os interesses da classe dominante (MARX; ENGELS, 1997). Tanto em Habermas como em Weber observa-se uma legitimação do interesse mútuo entre Estado e Sociedade, pois o Estado receberia os tributos para sua administração em troca das garantias à sociedade de mercado. Soa, contudo, ingênuo pensar que os interesses do mercado neoclássico convirjam com os interesses da sociedade dividida em classes. Marx não deixa dúvida que nessa sociedade de mercado, os empresários e os trabalhadores possuem interesses antagônicos, fundamentados na relação de exploração do primeiro pelo segundo econfigurandoodesequilíbrio de forças.

Arendt (2001,p.31)criticou fortemente os movimentos da nova esquerda que surgiam no final dos anos de 1960 que associavam poder à violência: "se nos voltarmos para as discussões do fenômeno do poder, rapidamente percebemos existir um consenso entre os teóricos da política, da esquerda à direita, no sentido de que a violência é tão somente [...] manifestação de poder", citando inclusive a obra de Weber que legitima a violência do Estado ao entendê-lo como "instrumento de opressão nas mãos da classe dominante". Habermas ressaltou que Arendt, ao buscar definir o poder, o deslocou a centralidade da análise do seu emprego e aplicação para analisar sua criação e manutenção (LAFER, 2001, p.8). Este autor sintetiza o entendimento sobre poder de Arendt para quem a violência não cria o poder, mas o destrói:

O poder - que é inerente a qualquer comunidade política - resulta da capacidade humana para agir em conjunto, o que, por sua vez, requer o consenso de muitos quanto a curso comum de ação. Por isso, poder e violência são termos opostos: a afirmação absoluta de um significa a ausência do outro. É a desintegração do poder que enseja a violência, pois quando os comandos não são mais acatados, por falta do consenso e da opinião favorável, implícita ou explícita, de muitos, os meios violentos não têm muita utilidade (LAFER, 2001, p.8).

De acordo com Perissinotto (2004, p.117), o poder de Estado definido por Arendt "refere-se sempre a uma relação de consentimento em que as instituições se sustentam no "apoio do povo"<sup>34</sup>" e tem sua base na tradição política greco-romana "que fundamenta o conceito de poder no consentimento e não na violência". Na cidade-Estado Ateniense havia um conceito de poder e de lei "cuja essência não se assentava na relação de mando-obediência [...] é o apoio do povo que confere poder às instituições de um país, e este apoio não é mais do que a continuação do consentimento que trouxe às leis à existência" (ARENDR, 2001, p.34).

A **Igualdade Participativa** é outra categoria de análise da cidadania deliberativa. Ela prevê a existência de isonomia, a deliberação de ser realizada entre iguais, de modo que "Dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação, qualquer indivíduo (cidadão) ou organização é passível de influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo" (TENÓRIO et al., 2008, p.13). Segundo os autores, um critério para avaliar se há igualdade participativa é entender a "**Forma de escolha dos representantes**". Aqui se avalia como são indicadas as lideranças que irão representar o interesse coletivo. O segundo critério de análise consiste na verificação se no "**Discurso dos representantes**" está inserida a valorização do processo participativo para alcançar o consenso. Observa-se, inclusive, o interesse e a preocupação do representante em priorizar ou trazer a discussão temas de interesse público a serem debatidos e decididos pelo coletivo. A **avaliação participativa** é um critério que prevê "um processo de qualificação sistemática em função dos critérios previamente estabelecidos" de políticas públicas. Fase que não chegou a ser alcançada pelo PDSTR. Porém este critério foi observado durante as entrevistas e posteriormente, nas análises dos resultados feitas nessa tese.

A **autonomia** é uma categoria de análise que diz respeito à qualidade da relação entre diferentes atores individuais ou coletivos relacionada ao fato de os atores poderem ou não decidir e interferir diretamente em situações que afetam a sua condição ou segundo os seus interesses negociados coletivamente. A autonomia pressupõe que não haverá cerceamento dos atores no ato de se expressar, exercer o controle social e tomar decisões. O conceito de autonomia de Tenório et al. (2008), se aproxima do conceito de autogestão de Bobbio; Matteucci e Pasquino (1999, p.74). Para eles, o conceito de autogestão é entendido como "um sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a cooperação de várias pessoas [...], onde as decisões relativas à gerência são diretamente tomadas por quantos aí participam, com base na atribuição do poder decisório", considerando as estruturas inerentes à atividade. Uma de suas determinações essenciais é a "autonomia decisória de cada unidade de atividade, ou seja, a superação da interferência de vontades alheias às coletividades concretas na definição do processo decisório" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.74).

Um dos critérios para analisar se há autonomia dentre os atores é verificar a "**Origem das proposições**". Segundo Tenório et al. (2008, p.14), nesse critério avalia-se se há, em especial, protagonismo da sociedade civil diante do poder público. Deve haver equilíbrio entre as proposições de ambas representações no momento de decidir as "prioridades e como devem ser atendidas". O critério seguinte diz respeito a "**Alçada dos atores**" referente ao que compete a cada ator enquanto um representante na esfera pública, dentro ou fora do espaço público de discussão avaliado. O terceiro critério diz respeito ao "**Perfil da liderança**". Neste caso avalia-se se as lideranças formais ou informais, desde que legitimada pela comunidade, são capazes de mobilizar os poderes e atores locais para discutirem e atuarem em torno de um propósito coletivo, "mantendo um nível mínimo de consistência à sua iniciativa e à sua posição de líder dentro do contexto criado" (TENÓRIO et al., 2008, p.14). Para ser autônomo, o indivíduo precisa ter a "**Possibilidade de exercer a própria vontade**", outro critério.

---

<sup>34</sup>Grifo no original.

Questiona-se aqui se existem instituições, normas e procedimentos de modo a pôr em prática a vontade política deliberada coletivamente no espaço público.

Segundo Araújo (2004, p.163), o **bem comum**, última categoria de análise, é resultado de um ideal compartilhado, um consenso, mesmo que os membros de um grupo discordem em questões particulares a ponto de haver conflito. O autor afirma que “a convicção de que compartilham tal ideal os fazem respeitar as decisões coletivas, ainda que sejam muito controversas – mas não a ponto de romper o ponto mais amplo do consenso”.

Bobbio; Matteucci e Pasquino (1999, p.299-30), discorrem que o conflito pode vir a ser institucionalizado, tornando-se parte integrante do quotidiano da sociedade ao explicitar as razões da contraposição e divisão de grupos, e, conseqüentemente as reivindicações associadas à opinião pública e ao controle social. Tais informações são ferramentais para a solução das controvérsias e para a estabilização da estrutura social.

Putnam (1993, p.87-88), indica que a cidadania deve estar marcada pela participação da comunidade cívica nas causas públicas pelo bem comum à custa de interesses individuais e privados. Em termos práticos, seria a materialização dos resultados positivos alcançados a partir de um ideal definido em consenso. O primeiro critério de análise dessa categoria é a contabilização dos "**Objetivos alcançados**". Observam-se os resultados concretos, tangíveis ou não, a partir das ações coletivas definidas num espaço público de discussão. Para o caso dessa tese, elenca-se as conquistas e avanços observados no Colegiado BIG a partir das ações dos seus membros juntamente com a rede de atores ampliada. O segundo critério de análise dessa categoria é a "**Aprovação cidadã dos resultados**". Trata-se da avaliação do ponto de vista dos membros de uma associação coletiva dos resultados alcançados a partir das decisões tomadas em consenso. É o momento em que os participantes podem avaliar o potencial de alcance de seu envolvimento no processo de deliberação, bem como "sua relação com a democracia e seus valores" (TENÓRIO et al., 2008, p.14). A Resolução N° 52 do CONDRAF, parágrafo único do artigo 9° recomendou que fosse elaborado:

Um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação, com base em indicadores quantitativos e qualitativos e utilizando metodologias participativas, apropriadas às realidades territoriais e abertas ao aprimoramento e ajuste (BRASIL/CONDRAF, 2005b, sn).

Fundamentado no agir comunicativo habermasiano e em suas tipologias de ação estratégica e a comunicativa, Tenório (2008, p.23) chegou ao conceito de Gestão Social em contraposição à Gestão Estratégica. "Assim, a expressão ação estratégica - ação racional voltada para o êxito, será antitética à ação comunicativa - ação racional voltada para o entendimento" (TENÓRIO, 2008, p.23). Segundo o autor:

*Gestão estratégica* é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. [...] A Gestão Social contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecno burocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo (TENÓRIO, 2008, p.23).

Na a gestão social o destino do indivíduo no território depende das decisões da coletividade. A sociedade civil organizada, ao fazer parte da arena política, na esfera pública, se torna “[...] o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade” (TENÓRIO, 2000, p.37; VILLELA; GUEDES e SANTANA, 2012, p.129).

Boullosa e Schommer (2009), sistematizaram o processo e a evolução do conceito de gestão social, salientando sua tendência aberta à inovação. Na perspectiva das autoras a inovação pela abordagem territorial com gestão social está inserida na trajetória das políticas de desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil enquanto uma alternativa possível no processo de transformação social. Segundo as autoras “o termo inovação carrega o gene do desenvolvimento social, do crescimento econômico e, mais recentemente, da correlação entre complexidade da ação pública e complexidade das estruturas sociais” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.66).

Para Boullosa e Schommer (2009, p. 74-75), o conceito de gestão social tem início quando estudiosos preocupados com os rumos da gestão pública, num primeiro momento, negam os modelos hierarquizados, burocráticos e centralizados de gestão na busca “por objetivos prioritariamente sociais investindo no diálogo e na participação das pessoas”. Em seguida, são reconhecidas e valorizadas as características inovadoras da gestão social a partir de suas aplicações e experiências; “seus participantes identificam pontos em comum [...] entre práticas antes dispersas”. Na terceira fase evolutiva da gestão social, “elementos e léxicos comuns dessas experiências passam a ser percebidos como características identitárias [...] de um modo de gerir problemas que continuam a ser definidos sob o âmbito do social”. Esse modo de gerir foi então “elevado à categoria de campo de gestão particular, que passa a ser denominado gestão social”.

Enquanto um campo de gestão passa a ser discutido dentre outros temas, metodologias e instrumentos de gestão. No último momento, segundo as autoras, ao ser precocemente institucionalizado, o conceito de gestão social teria aberto mão “de parte de seu potencial de inovação”. Para Boullosa e Schommer (2009, p.74), naquele período, a gestão social “passou a ser vista como modelo de gestão voltado para o social, que considera tensões e conflitos locais, e que promove integração de recursos e de atores com capacidade de ação [...] em prol de uma coletividade quase sempre pouco ativa e articulada”. Por isso, as autoras entenderam que o conceito de gestão social pode ter sido associado à abordagem territorial pelo fato de o conceito ter se tornado um produto novo. De acordo do Delgado et al. (2007):

As políticas territoriais foram estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras, com respeito às políticas setoriais, frente aos novos ou antigos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional ou, ainda, a emergência do desenvolvimento sustentável e a sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social (DELGADO et al., 2007, p.6).

Em que pese essas considerações, o conceito se mostrou alinhado e necessário considerando as políticas de desenvolvimento territorial rural do governo federal. Mesmo assim, sua aplicabilidade passou a depender de outros atores que tivessem inteligência administrativa para orientar as ações territoriais com protagonismo social. De fato, esta pesquisa mostrou a pouquíssima capacidade de articulação e ação da sociedade civil no Colegiado BIG antes que o MDA, junto ao CNPq, lançasse o edital para a criação dos NEDET para apoiarem os CODETER.

Apesar do conceito de gestão social de Tenório orientar inúmeras pesquisas, há ainda debates no âmbito acadêmico alegando que o conceito suscita impasses, paradoxos e incertezas (PINHO; SANTOS, 2015, p. 157), carecendo ainda de “significado teórico e político” para que possa ser considerado “instrumento de construção da esfera pública e de emancipação”. Para os autores, o conceito ou noção de gestão social não está historicamente situado, tornando-o desenraizado e passível de qualquer significado. Contudo, os próprios autores sugerem que a gestão social possa ser não uma alternativa, mas, complemento ao sistema capitalista em busca de uma nova sociabilidade. Esse fato por si só, já incluiria a gestão social num contexto. Além disso, o conceito já está profundamente enraizado na medida em que, inspirados na gestão social, pesquisadores vêm se reunindo bienalmente,

quando pesquisas de diferentes áreas são realizadas usando os critérios de análise do conceito. Além dos usos, suas aplicações têm sido avaliadas e analisadas pelos pares.

Pinho e Santos (2015), consideram insuficientes as definições de Tenório (2008) para o adjetivo "social" do conceito de gestão social. O referido adjetivo em nada se contrapõe ao fato de que, mesmo nos espaços de discussão onde os sujeitos não têm direito a fala, continuem espaços sociais. Num contexto analítico, significaria apenas que a gestão desses tipos de espaço não aplica os critérios da gestão social, previstos por Tenório. Os autores afirmam ainda que Tenório compreende a sociedade como um coletivo de indivíduos sem conflitos. Não há fundamento para tal afirmativa, pois ela desconsidera que um dos princípios da cidadania deliberativa, o bem comum, prevê o alcance do consenso somente após a discussão, onde ocorrem os momentos de conflito onde cada um defende seu interesse ou o interesse do coletivo a quem representa.

O conjunto teórico de Tenório está em consonância com a definição que o MDA (SDT) atribuiu ao conceito em seu Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais, por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR):

Por gestão social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (BRASIL, MDA/SDT, 2005a, p. 11).

Os CODETER têm suas bases alicerçadas na democracia e na gestão social. Conforme a Resolução N° 48, o CONDRAF de 2004 que sugere que o funcionamento dos Conselhos, incluindo os órgãos colegiados, contemple "uma dinâmica de trabalho e capacidade institucional adequado aos desafios apresentados", e, ainda, conte com processos democráticos de "coordenação e decisão, de modo a consolidá-los como fóruns efetivos de gestão social do desenvolvimento rural sustentável (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004, p.3). A democracia é um princípio básico que orientava "todo o conjunto de ações e procedimentos envolvidos na gestão social do desenvolvimento territorial (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p.17).

### **3.3 O Desenvolvimento Territorial Sustentável dos Territórios Rurais**

A absorção do conceito de desenvolvimento sustentável delinea a forma como as políticas de desenvolvimento local vinham sendo elaboradas, orientando os projetos territoriais no período 2003-2016. Além do aspecto econômico, outros aspectos são igualmente relevantes ao bem-estar da população, como o cultural e o ambiental, e que podem levar verdadeiramente ao desenvolvimento sustentável. De acordo com Cançado, Sausen e Villela (2013, p.27) "o homem guarda sua existência no espaço onde habita", logo o território define e é definido por essa identidade social. As comunidades rurais são parte desse espaço e procuram "estar em sintonia com ele". No seu espaço a população do campo possui "o domínio de um conhecimento específico, de um saber-fazer, de uma cultura".

Como afirma Sausen (2013), o desenvolvimento, e não o crescimento econômico, deve ser o mote central da sociedade, de modo que:

[...] a sinergia entre desenvolvimento local, crescimento das organizações e a viabilização da cidadania dos diversos atores sociais seja também tratada como questão institucional, de modo a incorporar nas práticas de gestão essa concepção de

desenvolvimento como um processo global e integrado, que concilie objetivos econômicos, sociais e ambientais na sociedade (SAUSEN, 2013, p.238).

Para Sachs (2008, 15-16), são cinco os pilares do desenvolvimento para que possa ser considerado sustentável: social, ambiental, territorial, econômico e político. O aspecto territorial está “relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades”. Também se valoriza o aspecto político, visto que “a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem”. Ao adicionar a dimensão ambiental ao conceito de desenvolvimento, entendido como aquele que amplia o emprego, reduz a pobreza e as desigualdades; segundo o autor, elimina-se o “crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais”.

O documento de referência para a gestão de territórios rurais do Governo Federal sistematizou quatro dimensões de desenvolvimento: i) a dimensão econômica buscava resultados considerados eficientes no que se refere a "capacidade de usar e articular recursos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas e agricultores"; ii) a dimensão sociocultural previa o aumento da equidade social mediante a intensa participação da sociedade civil nas estruturas de poder do território, respeitando as normas sociais locais, a diversidade e valorizando a cultura do território; iii) a dimensão político-institucional estava fundamentada na criação de novas institucionalidades para a elaboração de políticas articuladas e negociadas no território, promovendo o exercício da cidadania; iv) A dimensão ambiental considerava o ambiente como um ativo do desenvolvimento. Estimulava-se "novas formas, mais responsáveis, de uso social da natureza" (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p.8-9).

O conceito de desenvolvimento sustentável começa a ser construído em 1972, segundo Brüseke (1994), a partir das pesquisas de Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores em 1972, quando publicaram um estudo intitulado "Limites do Crescimento". Naquele ano, foi promovida também a Conferência de Estocolmo, que tratava do ambiente humano. Tais eventos ocorreram porque vinha ganhando força o debate acerca da degradação do meio ambiente, causada pela exploração irracional dos recursos naturais e os riscos que isso representava para o planeta; e para a sobrevivência humana no longo prazo. Esse estudo gerou muitas críticas, principalmente por àqueles contrários aos preceitos malthusianos, tendo como fundamentos a necessidade de controle populacional e às restrições da exploração de recursos naturais por parte dos países subdesenvolvidos.

Como um avanço do debate, Maurice Strong apresenta, em 1973, o conceito de ecodesenvolvimento para caracterizar uma concepção alternativa ao desenvolvimento. Ele foi aprofundado por Ignacy Sachs, em 1976, ao formular os princípios básicos que nortearam essa nova ideia de desenvolvimento. Os estudos em torno do ecodesenvolvimento abriram caminho para o conceito de desenvolvimento sustentável. Brüseke (1994) e apresenta seis aspectos necessários ao desenvolvimento sistematizados por Sachs: a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, e f) programas de educação.

Teriam contribuído também para a construção do conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com Brüseke (1994), a Declaração de Cocoyok, elaborada considerando: o resultado de uma reunião da Conferências das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) em 1974; e o Relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld (1975) em que participaram pesquisadores e políticos de quarenta e oito países, o UNEP e mais treze organizações da Organização das Nações Unidas (ONU). Ambos os documentos teriam

apresentado pontos de controvérsias, devido ao fato de terem um tom radical no que diz respeito às questões de estruturas de propriedade no campo. Já o relatório da Comissão de Brundtland, publicado em 1987, mostrou, de acordo com os autores, um tom bem mais diplomático em relação aos interesses dos países industrializados.

O Relatório Brundtland resultou do trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED) intitulado *Our Common Future*. Nele se define o desenvolvimento sustentável como sendo o "desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades". Entre retrocessos e avanços, ficou consolidado que os problemas econômicos, sociais e ecológicos são complexos e devem ser compreendidos de forma global.

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida em 1992, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, este conceito de desenvolvimento sustentável foi difundido. Conforme destaca Guimarães (2013, p. 50-51), a Conferência testemunhou a maior e mais participativa discussão em torno do tema, transformando-o num novo paradigma ao desenvolvimento global. Por outro lado, segundo o mesmo, embora seja quase consensual que o desenvolvimento deva considerar a sustentabilidade, não ficou definido qual capital deve ser sustentado: o capital natural ou o construído pelo homem. O conceito pressupõe a igualdade de oportunidades econômico-sociais e ecológicas entre a geração corrente e as gerações futuras. Resta saber se o consumo atual do capital natural poderá ser substituído no futuro por outras formas de capital para satisfação das necessidades das gerações vindouras (GUIMARÃES, 2013, p. 50).

Na Conferência de 1992 também ficaram definidos um conjunto de ações, denominado Agenda 21. Neste documento, 179 países assumiram o compromisso de pensar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente e justiça social.

Para Martínez Alier (2012, p.24), o desenvolvimento sustentável é apenas mais uma das três correntes do pensamento ambientalista e sua resposta ao crescimento econômico, cuja lógica do autor insinua como "(i)racional" explorar a natureza. Essa corrente corresponderia ao "evangelho da ecoeficiência", e "[...] está direcionada aos impactos ambientais ou riscos à saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e também da agricultura moderna." Sua discussão, portanto, avança para além da esfera da natureza original e faz uso de termos como: desenvolvimento sustentável, modernização ecológica e uso racional dos recursos. Aqui, a natureza passa a ser vista como recurso natural, capital natural e serviço ambiental e o ambientalismo/ecologia seria uma "ciência gerencial para limpar ou remediar a degradação causada pela industrialização" (MARTÍNEZ ALIER, 2012, p.37), em nome da ecoeficiência, que vincula o interesse do capital empresarial ao desenvolvimento sustentável.

As outras duas correntes de pensamento do movimento ambientalista de Martínez Alier (2012) são: "o culto ao silvestre" e o "ecologismo dos pobres". A primeira delas não se coloca contra o crescimento econômico, mas cultua a natureza intocada, visando "preservar e manter o resto dos espaços da natureza original, situados fora da influência do mercado" (MARTÍNEZ ALIER, 2012, p.38), seja por motivos estéticos ou utilitários, ligados a alimentos e à saúde. Esta corrente propõe "manter as reservas naturais, denominadas parques nacionais ou naturais, ou algo semelhante, livres da interferência humana." Esta parece ser a inspiração para o poder público e político no que tange à legislação ambiental na Baía da Ilha Grande, mais especificamente em Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ. É como se tudo fosse permitido, desde que não envolva área de preservação ambiental, desde que uma parte de sua fauna e flora permaneça intacta.

Já o ecologismo dos pobres ou movimento de justiça ambiental destaca os conflitos ambientais, em qualquer escala, causados pelo crescimento econômico e pela desigualdade social.

O eixo principal desta terceira corrente não é uma reverência sagrada à natureza, mas antes, um interesse material pelo meio ambiente como fonte de condição para a subsistência; não em razão de uma preocupação relacionada com os direitos com as demais espécies e das futuras gerações de humanos, mas, sim, pelos humanos pobres de hoje (MARTÍNEZ ALIER, 2012, p.39).

Esta corrente estaria mais alinhada aos anseios das comunidades no território, que cada vez mais vêm perdendo, seja para os interesses do capital, seja para o “culto ao silvestre”, seu território identitário.

Muniz e Sant’Ana Jr. (2009, p.269) salienta que o desenvolvimento sustentável mantém, desde o Relatório de Brundtland "a ideia de crescer sem destruir o meio ambiente e esgotar os recursos naturais." Estes autores consideram essa meta inalcançável sem que ocorram mudanças tanto na estrutura de produção e no comportamento de consumo, pois exigiriam uma nova ética do comportamento humano. O que se percebe na prática, no território BIG, é a ocorrência de um híbrido entre todas as correntes de Martínez Alier, sendo a primeira e a segunda correntes prevaletentes.

O socioambientalismo brasileiro é uma abordagem que busca equacionar a desterritorialização das comunidades rurais ou tradicionais. Surgiu no Brasil a partir da união de interesses dos movimentos sociais e ambientalistas, na segunda metade da década de 1980. Conforme salienta Santilli (2005):

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p.15).

O processo teve início com os seringueiros e castanheiros da Amazônia e depois se expandiu para os estados de Santa Catarina, Maranhão e Tocantins, abrangendo, respectivamente, coletores de berbigão, babaqueiras e quilombolas. Há, no elenco de características desses povos, mais uma que se deseja destacar, considerando a clara presença de sujeitos políticos capazes de constituir pactos:

É o fato de que de que tiveram pelo menos em parte uma história de baixo impacto ambiental e de que têm no presente interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram, mas acima de tudo, estão dispostos a uma negociação: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais (CARNEIRO DA CUNHA; ALMEIDA, 2001).

Esta é uma proposta de desenvolvimento que se distancia do desenvolvimento como sinônimo de crescimento e todas as variáveis aí inseridas: produtividade e eficiência, por exemplo. Conforme afirma Jean (2010):

[...] a intensificação da sensibilidade ambiental com a emergência de uma outra noção comumente admitida, o desenvolvimento sustentável, faz com que o desenvolvimento deixe de ser necessariamente identificado como progresso, com a progressão da humanidade rumo à conquista de melhores condições de vida, com a ampliação da experiência democrática e com o pleno desenvolvimento de culturas (JEAN, 2010, p.51).

Tem ganhado força e apoio social, até mesmo em função dos efeitos do desenvolvimento predatório, a necessidade da preservação da paisagem e dos recursos hídricos, cujos benefícios extrapolam os territórios rurais.

### 3.4 Controle Social e Governança Territorial para o Desenvolvimento Rural

Há limites quanto ao alcance das políticas em qualquer que seja a escala de desenvolvimento socioeconômico. As de escala nacional, por exemplo, dependem da estrutura de poder e das articulações políticas delas subjacentes no nível local. Vainer (2001, p.148), afirma que as cidades herdaram as desigualdades da estrutura social e têm o potencial de aprofundá-las por serem também um complexo de relações econômicas e de poder. Nesta escala há estruturas únicas de poder que moldam os processos de geração e apropriação de recursos materiais, políticos e simbólicos em que se coloca em disputa e movimento as "classes e grupos dominados". Brandão (2012), observou o aumento do poder da escala local, em detrimento do poder do Estado, o que o levou a criticar os "exageros localistas". Segundo o autor:

Realmente, assiste-se atualmente ao crescente poder de veto, de bloqueio e de burla de grupos nitidamente demarcador territorialmente, com numerosos movimentos exprimindo demandas com expressões regionalistas, bem como à propagação de ondas de separatismos, fragilizando as ações de Estados nacionais e desintegrando pactos federativos (BRANDÃO, 2012, p.54).

Brandão (2012), propõe então uma abordagem transescalar que busca articular os atores institucionais de uma dada região de forma horizontal e vertical, segundo as diferentes esferas de governo, levando em consideração a existência de vários centros de decisão e, tomando o cuidado para não haver a superposição de competências. São importantes também as questões estruturais do Brasil e as especificidades regionais. Seria necessário, na proposta transescalar "realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas" (BRANDÃO, 2012, p.210).

Mas não se pode polarizar, de acordo com Ramos (2015) o local e o regional, o nacional e o global na prática da política de desenvolvimento. Ao contrário, o estudo mostra que as articulações de políticas ou de espaços institucionalizados da esfera pública, como é o Colegiado BIG, deve seguir por caminhos oblíquos, transversais e verticais de modo a i) dialogar com atores em diferentes esferas de governoem busca de financiamento de projetos, apoio institucional e em infraestrutura e logística; ii) buscar suporte técnico-científico nos institutos estaduais e federais, centros de pesquisa, Universidades e no sistema S, mais especificamente o SENAR; SENAC; SESCOOP e SEBRAE; iii) aproximar-se do mercado, dos bancos de fomento para a conquista derecursos, parcerias e novos mercados. Ou seja, compor uma rede robusta que possa dar sustentação aos projetos de desenvolvimento rural.

Delgado e Leite (2011, p.239), salientam que a gestão e governança nos territórios devem envolver arranjos e articulações do tipo intra e interterritoriais e ainda atores segundo os diferentes níveis. Mesmo levando em conta os procedimentos de desenvolvimento endógeno das experiências vividas, a dinâmica territorial não deve ser pensada de forma autossuficiente para proporcionar o seu desenvolvimento.

O PDSTR previa a conformação, fortalecimento e ampliação de uma rede moldada pelos atores dos CODETER para dar conta dessas complexas articulações necessárias para a implementação de projetos a partir de estratégias negociadas coletivamente (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004).

Em maio de 2016, porém, houve rupturas políticas e institucionais no Brasil, dentre elas o próprio PDSTR, cujos efeitos para o Colegiado e Território BIG são mencionados ao longo da tese. Essas rupturas "afetaram profundamente a trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento rural [...] Abandonou-se, por parte das instâncias governamentais do nível central, a ideia dos territórios como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas para o rural brasileiro." (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p. 163). Contudo,

Favareto, Grisa e Guerrero, em debate<sup>35</sup>, "discordaram da tese de um esgotamento da abordagem territorial ou de uma desativação da mesma".

O que se esgotou, conforme apontou o professor Favareto, foi a "perspectiva territorial na forma como ela foi aplicada". Para Catia Grisa, a abordagem territorial implica em "romper com trajetórias bastante arraigadas no Estado e na sociedade brasileira". Convida-se a inaugurar uma nova etapa retomando o planejamento estratégico ou, nas próprias palavras da professora Grisa, "planejar o territorial", evitando, como o adverte José Emilio Guerrero, uma homogeneização reducionista dos territórios. A falta de compreensão sobre a abordagem territorial e o desafio de implementar ações que permitam avançar na coordenação "entre áreas de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado", como enfatizado por Favareto, são os principais elementos que limitaram, na opinião dos especialistas consultados para o debate, a institucionalização desta estratégia (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p. 165).

Nessa nova etapa, no que concordam os três debatedores, é importante a atuação das universidades, os institutos federais e outras organizações, bem como as redes delas advindas.

Se é verdade que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República não rompeu com a medidas socioeconômicas neoliberais como esperado por parte dos movimentos e representações sociais que militantes na luta pelo acesso à terra e condições de permanência no campo brasileiro, pesa positiva a adoção, a partir de 2003, da abordagem territorial com seu desenho democratizante para se pensar o desenvolvimento do meio rural em âmbito nacional (RAMOS, KRAEMER, VILLELA, 2018); dentre eles a criação dos CODETER. Mesmo que no período de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) tenha havido a convivência entre o modelo neoliberal e o democratizante no Brasil (DAGNINO, 2004).

Esses governos criaram ou consolidaram um conjunto de equipamentos em apoio à agricultura familiar e outras populações do campo, e foram favoráveis, principalmente, à população mais vulnerável (DELGADO, 2010). São exemplos desses equipamentos: a Lei da Agricultura Familiar; os novos papéis assumidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o resgate e ampliação de algumas políticas pré-existentes e consideradas importantes de desenvolvimento rural, dentre elas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Plano Safra para a agricultura familiar; a reestruturação do programa de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares resultando na Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) de 2010; criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 2003; Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de 2009 e o **Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR)**<sup>36</sup>, do qual nasceram os Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) (DELGADO, 2010).

Para Favareto (2014), a abordagem territorial foi uma inovação para as políticas públicas de desenvolvimento rural na primeira década do século XXI, assim como o conceito de agricultura familiar o foi nos anos da década de 1990. Para Leite e Wesz Junior (2012), deslocar a abordagem municipal como escala de desenvolvimento foi uma importante inovação do PDSTR. Delgado et al. (2007), sobre o processo de territorialização das políticas públicas que estavam sendo implementadas no Brasil; a dividem em duas perspectivas:

---

<sup>35</sup> Registrado no Dossiê *As Experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil*, organizado pela revista Regis. Debate conduzido por PERAFÁN e ÁVILA (2017) virtualmente.

<sup>36</sup>Grifo nosso. Segundo Sabourin (2018) o PDSTR foi muito inspirado, no Programa de Apoio ao Produtor Rural, o PAAP, gerido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em especial no que concerne à experiência quanto a participação da sociedade civil.

Por um lado, uma perspectiva de reordenamento/reorganização territorial, que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que priorizava as grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) para outra que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente, como é o caso da escala micro ou mesorregional. Por outro, uma perspectiva que salienta a territorialização de políticas públicas específicas, usualmente de recorte setorial, diferenciadas ou universais, com o objetivo de alcançar maior eficácia e efetividade na implementação da descentralização desse tipo de políticas públicas (DELGADO et al., 2007, p16)

Segundo a SDT a abordagem territorial integra espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas. Além disso, essa abordagem levaria em conta "a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e a inclusão social são objetivos fundamentais a serem atingidos" (SEAD, 2016).

As justificativas explicitadas pela SDT (MDA/SDT, 2005b) para o uso da abordagem territorial são: o primeiro deles é de que o meio rural não está mais limitado às atividades agrícolas. Ele envolve outros setores cujos agentes deveriam ser mobilizados e integrados ao PDSTR na promoção do desenvolvimento territorial. Em segundo lugar essa mobilização, para o estabelecimento dos interesses da sociedade, é facilitada pela proximidade e pela existência de laços identitários entre os diversos atores e redes sociais locais preexistentes. Guimarães (2013, p.55), definiu o território como sendo "um espaço natural ocupado e transformado, "produzido"<sup>37</sup> pela ação e interação humana". Tem importância também a otimização dos esforços e recursos públicos ou privados, físicos ou financeiros, para o desenvolvimento de políticas sociais e produtivas.

Para Freitas; Freitas e Dias (2012, p.1.202), o PDSTR foi importante "[...] para concretizar a experimentação de espaços institucionais de participação em uma escala supra municipal, nesse caso, conferindo uma dimensão territorial à ação pública." De acordo com o documento intitulado "Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais", o território foi definido como:

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 (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p.07).

Para serem selecionados pelo PDSTR, *a priori*, os municípios deveriam apresentar características segundo três parâmetros: o critério de base de informação geográfica; o critério perfil socio identitário das comunidades rurais; e do potencial político e institucional de execução do PDSTR. No primeiro caso, as microrregiões geográficas deveriam apresentar densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>. A população média por município não deveria ultrapassar 50 mil habitantes. No segundo caso no território deveria haver concentração de agricultores familiares; de famílias assentadas por programas de reforma agrária; de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, estando eles mobilizados ou não; público prioritário do MDA devido à maior demanda por política social. No terceiro quesito foram consideradas: "densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional" (MDA, 2005, p.16-

---

<sup>37</sup>Grifo do autor

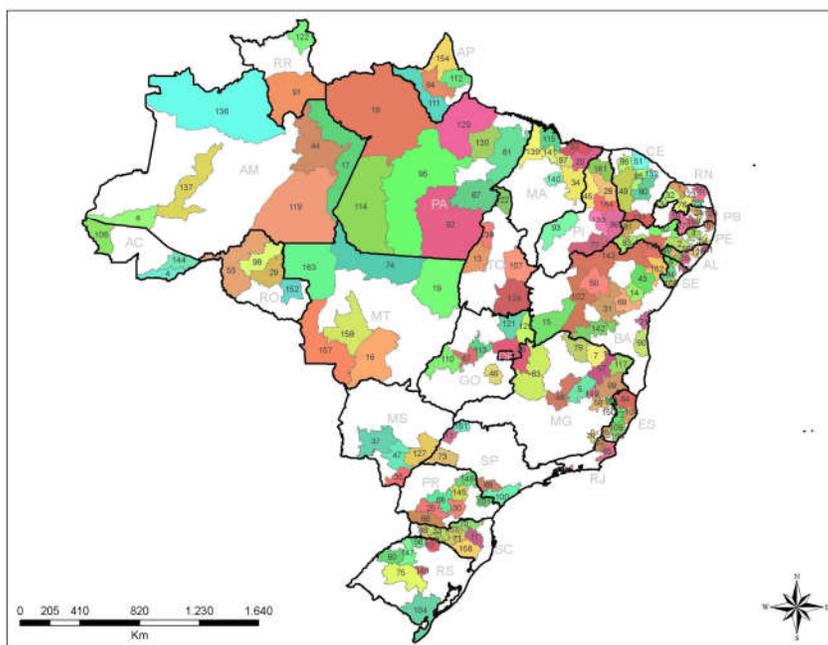
17). Delgado e Leite (2011), acrescentaram ainda a observação dos critérios sobre o atendimento ao "conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional" (DELGADO, LEITE, 2011, p.229-30).

A Figura 6 mostra o mapa localizando os cento e sessenta e quatro territórios rurais contabilizados em 2009 como territórios rurais distribuídos por todo o território nacional.

A abordagem territorial possibilita um método de ação que, segundo Wanderley (2014, p.340), "favorece a articulação das políticas públicas [...] e o reconhecimento da capacidade dos atores locais de formular e expressar, com legitimidade, suas demandas.", o que a aproximaria da ideia de processo em que os atores locais são mobilizados em prol do desenvolvimento territorial rural. O território é também um espaço onde se podem investigar as articulações políticas frente à estrutura de poder ali presente.

O território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, na "dimensão", ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas (HAESBAERT, 2010, p. 166).

Santos (1998, p.19), encontra no lugar um espaço de solidariedade, a sede onde a sociedade civil pode resistir. O território seria o espaço para o tratamento analítico para buscar o "conhecimento sistemático da realidade" do lugar. Para o autor "é essencial rever a realidade de dentro [...]". É preciso entender esse lugar "para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro".



**Figura6-** Localização dos 164 Territórios Rurais definidos pelo MDA.

**Fonte:** Sistema de Informações Territoriais (SIT)/MDA, 2016.

A intenção do governo, por meio do PDSTR, de diluir o poder local, fica evidenciada quando o CONDRAF salienta o que seria necessário para se criar um ambiente institucional democrático:

Publicizar e coletivizar as ações e políticas, evitando assim relações viciadas existentes entre o Estado e a Sociedade (“clientelismo”, “corporativismo”, “tecnocratismo” e “basismo inadequado”) que sempre levaram à apropriação das políticas públicas por pessoas ou por grupos, em detrimento do interesse público e coletivo (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2005, p.59-60).

O desejo de pôr em prática a descentralização política<sup>38</sup> e a conseqüente e relativa redução do poder local, e valorização da participação social fica registrado na forma como a SDT define os princípios de participação e descentralização:

- Participação: que deve ser sempre ativa e envolver todos os momentos da elaboração à gestão das iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial.
- Descentralização: como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais do território e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p.17).

A base democratizadora dos CODETER fica explicitada na definição dos CODETER pelo CONDRAF. O Conselho os considerou, de forma nada sutil, um meio para enfraquecer o poder político local de interferir nas políticas públicas para o meio rural. O definiu como “espaços de decisão das questões estratégicas do desenvolvimento rural, com circulação de informações entre Conselheiros, e destes com a sociedade organizada, eliminando interferências político-partidárias e das oligarquias locais no processo decisório” (MDA/CONDRAF, 2004).

Todo o exposto reforça que as orientações centradas no PDSTR tinham por objetivo estabelecer uma estratégia de desenvolvimento territorial rural que empoderava as comunidades rurais locais a exercer o controle social e interferir no processo decisório; pois deveriam ser observados, durante a sua implementação no território, os princípios da gestão social.

O conceito de controle social possui diferentes entendimentos. É importante a contribuição de Bobbio; Matteucci e Pasquino (1999, p.283-85), quanto à origem e evolução do conceito de controle social. Para eles, a forma mais comum de se entender o controle social é que ele se refere a um "conjunto de meios de intervenção [...] a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários". Segundo os autores, o controle social se daria por meio de controles externos "sanções, punições, ações reativas" e de controles internos, cujas "normas, os valores e as metas transmitidas na socialização primária", são consideradas "fundamentais para a própria ordem social". O controle aqui se dá por meio da formação de uma consciência para que não haja transgressões às regras da sociedade. Considerando o poder midiático atual sobre a formação da opinião e, portanto, da vontade, entende-se na pesquisa que as duas formas estão interligadas. Em Hobbes, seguem os autores, o conceito de controle social era aquele que limitava o agir individual da sociedade que renunciava sua força individual a favor do Estado, o poder coletivo. Já Rousseau alegava que o poder se justifica pela vontade do povo, do coletivo. A vontade particular é expressa a partir da livre associação de todos os homens.

A forma contemporânea de controle social, segundo Bobbio; Matteucci e Pasquino (1999), é moldada na formação socioeconômica do capitalismo liberal: seu objetivo era garantir o consenso sob a lógica de mercado de tipo meritocrático. Com o afloramento das mazelas do capitalismo ganha protagonismo nos anos da década de 1930 um controle social estatal de base assistencial, sob o pretexto de garantir o bem-estar social geral: as condições

---

<sup>38</sup>A Constituição Federal de 1988, conhecida cidadã consagrou uma participação da sociedade civil em espaços públicos de discussão e deliberação, configurando a descentralização do poder na administração pública.

favoráveis da economia e da produção garantidas pelo próprio Estado forneciam os meios financeiros para sustentar a oferta bens e serviços públicos, e assim, a revigoração do próprio capitalismo.

Se de um lado o mito da sociedade do bem-estar parece capaz de polarizar as aspirações das massas e de determinar suas necessidades, de outro lado uma realidade de expansão econômica e produtiva garante a multiplicidade dos recursos e torna mais concreta a possibilidade de realizar a sociedade do bem-estar (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.285).

A crise de recursos financeiros impossibilitou a continuidade do modelo de Estado de Bem-Estar Social, determinando o fim de uma forma de controle onde o Estado manteve satisfeita sua clientela. Como agravante, nos anos 1980 assumiu-se a cartilha neoliberal assentada no Estado mínimo. Os fundamentos das políticas socioeconômicas neoliberais ganharam força no Brasil nos anos da década de 1990. Enquanto isso, aumentaram os desequilíbrios sociais e econômicos; e, junto com ele, o entendimento de que seria necessário o controle de algumas forças sociais e produtivas diversificadas já consolidadas. Os antigos grupos de referência tiveram reduzidas sua capacidade de representar os interesses coletivos. Dessa forma, o conceito de controle social passa a ser visto como **"um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado"**<sup>39</sup> (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.285).

Já Teixeira (2002) considera o controle social enquanto ferramenta de soberania popular durante os processos político-administrativos, onde a sociedade civil exerce controle social sobre o Estado:

é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico. Hoje principalmente, com a globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e as relações sociais, o controle social deve estender-se para o sistema econômico, submetido cada vez mais às leis do mercado, apesar de algumas limitações legais existentes, facilmente burladas pelo poder dos *lobbies* e pela influência política dos seus agentes (TEIXEIRA, 2002, p.38)

Teixeira (2002, p.38), considera que o controle social possui duas dimensões em sua base política. Uma delas se refere ao ato de prestar contas a partir de parâmetros e em espaços públicos previamente estabelecidos pela sociedade. A segunda dimensão, de acordo com o autor, decorre da primeira "consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes", remetendo à noção de soberania popular para além do processo eleitoral, mas de forma continuada.

De acordo com Kraemer (2018, p.22), a própria a participação na esfera pública ajuda na "conscientização crítica por parte das pessoas e faz com a sociedade de forma geral tenha mais poder no processo de tomada de decisão e nas reivindicações, assim como possibilita a resolução de conflitos", levando a Tenório (2016), a observar que há uma convergência entre os conceitos de gestão e controle social.

O controle social a que se refere essa tese está em consonância com as ideias de Teixeira (2002), no sentido de acompanhar e fiscalizar e responsabilizar a coisa pública. Compete a sociedade civil e aos órgãos responsáveis, além de cobrar o que foi pactuado no processo eleitoral, responsabilizar os agentes políticos por atos ilícitos durante sua gestão. O controle social envolve, além de avaliar os atos dos gestores públicos, acompanhar a

---

<sup>39</sup>Grifo nosso.

qualidade da prestação de serviços públicos, da implementação de políticas públicas. Deve também haver abertura para controle popular do próprio destino dos recursos públicos, de modo a definir a prioridade de sua alocação, como pensado para as políticas territoriais do meio rural.

O controle social no território rural da BIG, exercido por meio de sua Colegiado BIG, deveria se consolidar num ambiente de governança com uma administração de recursos mais equilibrada, sejam eles financeiros ou não, que possibilitasse às comunidades rurais alcançarem o desenvolvimento sustentável e igualitário. Ao se fazerem representar na esfera pública, os atores sociais locais estariam aptos a defender seus interesses e os da coletividade no território.

O nível de controle social sobre o poder público irá depender do tipo de governança existente. O conceito de governança usado nessa tese assemelha-se do conceito de capacidade governativa desenvolvida por Santos (1997). Segundo a autora o conceito de *governances* surge de uma linha de estudos nos anos da década de 1980 onde há a promoção do “desenvolvimento político vale dizer, o desenvolvimento de instituições democráticas e a igualdade social” passou a ser considerado um desafio, assim como o crescimento econômico.

Tiveram papel importante na disseminação do termo as agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial que o entendeu como um aspecto fundamental quando se pretende um desenvolvimento equitativo e é uma ferramenta para essencial para orientar políticas econômicas. O documento do Banco Mundial ainda ressalta que para promover um desenvolvimento sustentado e igualitário é necessária uma boa governança. O Banco Mundial interpretava governança pela forma "como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento" (WORLD BANK, 1992, p.01 Apud SANTOS, 1997, p.339). A autora afirma que esse pressuposto do "bom governo"<sup>40</sup>, equitativo e democrático foi incorporado no Brasil.

O conceito evoluiu e foi associado a ideia de boa governança que passa a ser "requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos", inserindo aí viés implícito de democracia (SANTOS, 1997, p. 3-4). De acordo com a autora, a capacidade governativa envolve, além da capacidade administrativa, gerencial e financeira do Estado; a capacidade de negociar e articular com diferentes atores em espaços públicos de modo a compor arranjos políticos institucionais e a formação de coalizões.

A governança participativa, segundo Cançado, Sausen e Villela (2013, p.23-24), "é a administração dialógica em que os interessados em um problema [...] procuram encontrar soluções que visem o bem comum" e sem prejudicar aos demais. Assim "visa fomentar em seu potencial o desenvolvimento local de forma sustentável e referencial, dependendo para isso da criação de espaços propositivos e dialógicos na tomada de decisões".

De acordo com Subirats (2012, Prefácio), alguns fatores têm levado às mudanças de significados dos elementos territoriais e de proximidade, se complexificando de tal forma que têm exigido maior “capacidade de governo das entidades locais e mais capacidade de envolvimento dos cidadãos nos processos de mudança”, ou seja, um maior envolvimento na governança.

Por um lado o velho fordismo produtivo foi sendo substituído por novos modelos de desenvolvimento que resgatam os aspectos ecológicos e endógenos, e por isso fortalecem as especificidades territoriais. Por outro lado, a estrutura social foi se fragmentando e se tornando mais complexa, com mais dinâmicas de individualização e exigências sociais heterogêneas e específicas, e isso exige respostas também mais individuais e concretas, difíceis de obter senão a partir de lógicas de proximidade (SUBIRATS, 2012, Prefácio).

---

<sup>40</sup> Grifo no original.

### 3.5 Política, Sociedade Civil e Cidadania

Gramsci desenvolveu novas determinações no campo da teoria política e como um crítico desta. Segundo Coutinho (1999, p.91), a concepção gramsciana de política, no sentido "amplo" seria "toda forma de práxis que supera a mera percepção passiva ou a manipulação de dados imediatos [...] e se orienta conscientemente para a totalidade das relações subjetivas e objetivas. [...] política em Gramsci é sinônimo de catarse". Ao realizar catarse, a classe trabalhadora se superaria, deixando de ser um conjunto de *homo economicus* para se **tornar sujeito político consciente em nome da vontade coletiva**, passando do particularismo para a consciência universal. Gramsci, portanto, se valia do Estado de Classes de Marx para explicar a articulação entre os aparelhos do Estado (da sociedade política) e os "aparelhos privados de hegemonia" da sociedade civil (COUTINHO, 1999, p.91).

Os escritos de Gramsci (2007), contribuem para a teorização tanto daquilo que ele mesmo chama de "grande política", na medida em que esta "compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais"; quanto para a "pequena política" compreenderia "as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre diversas frações de uma mesma classe política", no período de "guerra de posições" (GRAMSCI, 2007, p.21).

Com sua "teoria ampliada de Estado", Gramsci distingue duas esferas essenciais no interior da superestrutura, dividindo-a entre **sociedade política e sociedade civil**. Sua concepção de sociedade civil significava "a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado" (GRAMSCI, 2007, p.225).

O conceito de sociedade civil, na teoria política de Gramsci, possui um avanço em relação à teoria marxista clássica, que entendiam o Estado burguês como coercitivo, por meio de seus dos aparelhos repressores, com o intuito de garantir a divisão de classes e os interesses da classe dominante. No *Manifesto*, Marx e Engels (1997), afirmaram que: "em sentido próprio, o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de uma outra." Já Arendt (2007), entendia que vida política é como uma segunda vida na condição humana exercida por meio da ação e do discurso na esfera pública, onde o homem passa toda a sua vida concomitantemente ao mundo da vida. Segundo a autora a vida ativa de um homem se divide três: labor, trabalho e ação. Os três juntos compõem a condição humana. O labor seria o processo biológico do corpo humano. Já a ação é a atividade relacionada com a vida política, prerrogativa exclusiva dos homens e por isso mesmo não existe fora da sociedade, cuja pluralidade é a sua condição.

Gramsci (2011), com sua teoria política, demonstra acreditar que pode haver equilíbrio de forças entre o poder do Estado e da sociedade civil:

Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como Sociedade política (ou até como aparato coercitivo para enquadrar a massa popular, segundo o tipo de produção e a economia de um momento dado) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através das organizações chamadas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.) (GRAMSCI, 2011, p. 264).

Enquanto os clássicos dedicaram sua atenção à sociedade política, explicitando o modo como o Estado usa a burocracia e a força como aparelhos repressivos, Gramsci, a partir do momento em que "amplia" o Estado, indica o processo pelo qual a Sociedade civil poderia intervir numa determinada base econômica e sociabilidade, transformando-a. A sociedade política seria completamente absorvida pelos organismos sociais quando se alcançasse uma sociedade comunista, assim como a evolução do capitalismo para Marx. A capacidade de luta,

ou seja, o poder das classes subalternas dependeria da estrutura e da organização da sociedade civil.

A hegemonia da sociedade civil em Gramsci "recebe agora uma base material própria, um espaço autônomo e específico de manifestação." Assim como Marx entendia que só haveria produto excedente se houvesse mais-valia, "em Gramsci, não há hegemonia, ou direção política ideológica, sem o conjunto de organizações materiais que compõe a sociedade civil enquanto esfera específica do ser social" (COUTINHO, 1999, p.128).

O Estado ampliado de Gramsci aproximou-se mais do que Habermas entendia por sociedade civil e ambos perceberam a necessidade de uma sociedade civil robusta e organizada, como condição para que haja uma relação de poder e de controle social justa e equilibrada com o Estado.

Por outro lado, Gramsci entendia que a sociedade civil conquistaria do poder de Estado após uma "Guerra de posições" (COUTINHO, 1999, p. 135). No caso das sociedades complexas do capitalismo, o alcance do poder de Estado seria precedido por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil, isto é, no do próprio Estado em seu sentido amplo.

Coutinho (1979, p.37), já apontava o surgimento de "sujeitos coletivos políticos", de representação direta no seio de regimes dominados pela burguesia a partir da articulação entre a democracia direta e a representativa, ou seja, entre "os organismos populares de democracia direta e os mecanismos tradicionais de representação indireta", ainda que transitória como caminho para a transformação social.

Habermas (2011), por seu turno, aponta o surgimento de os novos sujeitos políticos a partir de uma sociedade civil regenerada e não subvertida pelo consumismo e pelos apelos e opiniões formadas pela mídia de massa:

O termo 'sociedade civil' não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como acontecia na época de Marx [...] seu núcleo institucional 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 (HABERMAS, 2011, p.100).

Não obstante o destaque que Habermas e Gramsci destinaram à sociedade civil no campo político, Rocha (2007), observou as diferentes direções analíticas em relação ao "delineamento da anatomia desta esfera, na constituição de seus atores e nas suas estratégias de ação política." A autora salienta que, na concepção habermasiana, a sociedade civil, aproxima-se:

[da] esfera das associações voluntárias, do espaço público dotado de autonomia e auto-organização em relação ao Estado e ao mercado, de solidariedade social, do discurso. Os atores e instituições que a compõe não configuram partidos ou outras formas de organização política, visto que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder (ROCHA, 2007, 127).

Assim "a sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida em que está ancorada no mundo da vida, (n)o cidadão comum", orientando para um agir dialógico. Esta linha de pensamento não converge com a de Gramsci, na medida em que para o autor a vinculação entre sociedade civil e processo democrático se dá como "resultado da passagem, a partir do desenvolvimento da luta de classes, [...] de Figuração dos interesses de um grupo social para uma consciência política que se coloca como capaz de projetar interesses universais" (ROCHA, 2007, 128).

Diferentemente dos marxistas ortodoxos, os frankfurtianos, por exemplo, não aceitavam que a exclusiva interação entre operários e intelectuais seria benéfica para qualquer deles. Em *Teoria crítica e tradicional*, Horkheimer nega a conexão necessária entre a teoria radical e o proletariado, e advoga uma aliança com todas as forças "progressistas" desejosas de contar a "verdade" (TENÓRIO, 2000, p. 35).

No entanto, embora seja verdade que a sociedade civil, historicamente, articule os "mecanismos de conformação e consolidação da dominação de classe que, fazem dela, na maioria das vezes, um espaço de reprodução das desigualdades, de tensionamento da democracia e de esvaziamento da própria política"; tal cenário não retira da sociedade civil sua potencialidade de agir. "É especialmente por ser o lócus da reprodução política e ideológica da sociedade que a sociedade civil encerra em si as potencialidades de emancipação coletiva" (ROCHA, 2007, p.129).

A sociedade civil se caracteriza, assim, tanto pela reprodução quanto pela mudança, fazendo com que não haja uma "natureza" preestabelecida, mas sim um contínuo processo de construção, reprodução e transformação dos atores, a partir das configurações geradas pelo campo de relações que estabelecem. Ou seja, a partir de uma abordagem processual da sociedade civil, esta pode assumir diferentes características que não podem ser derivadas de um Quadro teórico essencialista previamente definido, mas, sim, devem ser identificadas e analisadas a partir das relações de cada situação histórica e do campo de possibilidades políticas que ela abre (ROCHA, 2007, 129).

Rocha (2007, p.126), tratando das possibilidades analíticas do conceito de sociedade civil, a partir das obras de Gramsci e Habermas, chegou à conclusão de que ambos buscavam, com procedimentos distintos, ampliar "as possibilidades do campo da política, com alterações substanciais nas relações entre Estado e sociedade." Em Gramsci, para o alcance consenso pelas classes que incorpore e reflita seus interesses "exige cada vez mais que seus portadores possuam estrutura e legalidade próprias para, assim, assumirem sua função de construção de relações sociais de hegemonia." Já Habermas:

[...] detalha a forma como, nos contextos democráticos, os procedimentos legais e políticos institucionalizados – a positivação do direito – vêm assegurando que os processos espontâneos de formação de opinião sejam gradualmente considerados nas instâncias decisórias do sistema político (ROCHA, 2007, 126).

Embora o conceito de cidadania tenha sofrido as mutações mencionadas, ainda é, ao menos no Brasil, quase sinônimo de garantia dos direitos civis individuais inspirados em John Locke e que atenderiam apenas aos homens proprietários burgueses, de acordo com Marx. A esse respeito Coutinho (2000, p.57) observa: "foi precisamente a natureza individual e privada desses direitos civis modernos que induziu Marx [...] a caracterizá-los como meios de consolidação da sociedade burguesa, da sociedade capitalista". Portanto, tais direitos civis não seriam suficientes para garantir a verdadeira cidadania, a cidadania plena, mediante a emancipação humana, levando a Marx (196-?) considerar a emancipação política apenas como progresso, mas não suficiente à emancipação humana:

Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como derradeira etapa de emancipação humana dentro do contexto do mundo atual (MARX, [196-?], p.28)

Segundo Marx, "a emancipação política é a redução do homem, de um lado membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral." Este Estado de Marx, conforme salienta Carli (2013, p.46), "é uma mediação alienada entre o indivíduo singular, que se retém em sua vida privada, e o cidadão universal,

que se reconhece como membro do gênero humano." A verdadeira emancipação, a humana, que não depende da mediação do Estado, ocorreria para Marx:

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado sua "*forces propres*" como forças sociais e quando, portanto, já não se separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, [196-?], p.52).

Foi a mesma percepção de que a cidadania servia aos propósitos da sociedade burguesa que fez Theodor Marshall chamar a atenção para o fato de que o "cavalheiro" ou o "civilizado" como sugere o autor, assim transformado a partir do "efeito que seu trabalho produz", ia aos poucos desenvolvendo um respeito cortês pelos outros, levando-o a aceitar "os deveres públicos e privados de um cidadão." Alfred Marshall (MARSHALL, 1967), aceitava "como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre o homem que era 'por ocupação, ao menos, um cavalheiro', e o indivíduo que não o fosse." Theodor Marshall entendia que a proposta do economista Alfred Marshall "significa uma reivindicação para serem (os membros das classes trabalhadoras), admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos". Esta proposta podia ser qualificada e verificada na sociedade de seu tempo como "desigualdade social legitimada na cidadania" (MARSHALL, 1967, p. 59-61).

Contudo, enquanto Marx não via na capacidade da política e da sociedade civil um potencial revolucionário rumo à emancipação humana, Gramsci pôs nelas toda a responsabilidade. Se democracia é, como aponta Coutinho (2000, p.50) "sinônimo de soberania popular". O autor (COUTINHO, 2000, p.61), enfatiza que as conquistas da democracia foram resultado especialmente das lutas dos trabalhadores. Tais conquistas simbolizam a "afirmação efetiva da soberania popular - o que implica, como condição mínima, o direito universal ao voto e à organização (em suma, o direito à participação)." A democracia, para esse autor é "a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política", enquanto "concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política". A cidadania é, para Coutinho (Op.Cit.), o conceito que melhor expressa esse tipo de democracia.

Usando a linguagem gramsciana, o Brasil se encontra em guerra de posições, num processo de luta permanente pelo fortalecimento pela cidadania. O propósito de seu exercício, contudo, no âmbito dessa tese e das ações do Colegiado BIG, não é a hegemonia da sociedade civil, proposta por Gramsci, mas uma descentralização das decisões políticas, cuja administração pública reconheça a soberania popular por meio do privilégio das discussões e deliberações de interesse coletivo em espaços públicos. Ou seja, com ampla participação cidadã propositiva na esfera pública, como na teoria do discurso de Habermas, assumindo a governança em conjunto com o Estado.

Na concepção de democracia habermasiana (1995b), "a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem" ou "da eticidade concreta de uma determinada comunidade" e se fundamentaria nas "normas do discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento da validade da ação orientada para o entendimento." Na sua teoria do discurso, os cidadãos são portadores de direitos discutidos e definidos na esfera pública, onde, segundo ele, se encontra o poder democrático legítimo.

Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados, mas aqui a sociedade civil, como base inicial dos espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão de democracia segue-se

normativamente a exigência de um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder administrativo e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força de integração social que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída das forças da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio do direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes - o dinheiro e o poder administrativo (o Estado)<sup>41</sup> (HABERMAS, 1995b, p.48).

No adendo editorial dessa mesma publicação questiona-se a capacidade de se pôr em prática o poder comunicativo da sociedade civil. O texto contido em outra obra de Habermas, *Direito e Democracia*, indica uma pista para responder à pergunta. Para a teoria do discurso:

Processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como uma comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. *Racionalização* significa mais do que simples legitimação, porém menos do que constituição do poder. O poder disponível administrativamente modifica sua composição durante o tempo em que fica ligado a uma formação democrática da opinião e da vontade, a qual programa, de certa forma, o exercício do poder político. Independente disso, somente o sistema político pode 'agir'. Ele constitui um subsistema 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**<sup>42</sup>. A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos não pode "dominar" por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo (HABERMAS, 2011, p.23).

Arendt (2007, p.35), ressalta a ênfase da ação (política) no discurso "como meio de persuasão não como uma forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito". O discurso é uma forma exercer o poder por meio da linguagem. O ser político, assim significa decidir as questões humanas mediante palavras e persuasão e não através do uso da força ou violência. O discurso, segundo Foucault (1996, p.10), reflete tanto a manifestação do desejo, mas também é o próprio objeto do desejo "visto que [...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo pelo que se luta, o poder do qual nós queremos apoderar".

A robustez que Gramsci esperava da sociedade civil carece do desenvolvimento da cultura política que se espera estar sendo aflorada nas comunidades rurais organizadas no Colegiado BIG. Habermas salienta que o fato do cidadão ser muitas vezes leigo às questões políticas e sua forma simples de expressar tais questões pode ser usada para enfraquecer a "autonomia da esfera pública, uma vez que as iniciativas da sociedade civil não conseguem fornecer um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente" (HABERMAS, 2011, p.107).

### 3.6 Enraizamento Social da Pequena Agricultura e a Rede Moldada pelos Atores

O conceito de imersão desenvolvido na seção 2.2 desta tese, de acordo com Beckert (2007) leva a abordagens alternativas de estudos de mercado: social, cultural, político e cognitivo. Estas abordagens teriam em comum o fato de assumirem haver uma ação

---

<sup>41</sup> Observação nossa.

<sup>42</sup> Grifo nosso.

estruturada das macroestruturas sociais, produzidas e moldadas pelos atores, e que não poderiam ser atribuídas a uma ação racional individual. De acordo com Schmitt (2011), as abordagens relacionais rompem com uma epistemologia baseada em unidades pré-construídas, tais como o indivíduo, a sociedade ou cultura. O Colegiado BIG foi definido como unidade de análise para compreender a interação dos atores organizados em seus arranjos e estratégias, conformando uma rede de ação e proteção para resistir e para encontrar meios sustentáveis para a permanência das comunidades rurais.

Tomando emprestado de Granovetter (2007, sn), a ideia de que "todos os processos de mercado são passíveis de análise sociológica" e que tão importante quanto analisar as metas econômicas dos atores para aferir a racionalidade de seus atos, é levar também em consideração critérios de "sociabilidade, aprovação, *status* e poder"; e a análise de Freitas (2017, p. 669), de que a abordagem relacional propõe explicar o desenvolvimento territorial baseado no fato de que o funcionamento depende "dos processos sociopolíticos que extrapolam a estrutura formal instituída e legitimada pelo Estado"; entendeu-se como frutífera a discussão e análise das do enraizamento social da pequena agricultura e a da rede moldada pelos atores do Colegiado BIG sob as óticas econômica e política.

Granovetter (2007, s/n) buscou explicar até que ponto a ação econômica está imersa nas estruturas das relações sociais. Para o autor, num extremo contra essa ideia estaria a escola neoclássica "que pressupõe um comportamento racional e de interesse pessoal minimamente afetado pelas relações sociais [...] os argumentos teóricos rejeitam por hipótese todo impacto da estrutura social e das relações sociais sobre a produção, distribuição e o consumo." Na verdade, a atomização social constitui um pré-requisito à concorrência. Por isso representam uma concepção subsocializada do homem.

No outro extremo estaria a proposta da imersão (*embeddedness*), que agrega os chamados de substantivistas, onde Polanyi é o principal expoente; e os teóricos de "economia moral". Estes possuem uma concepção super-socializada do homem. Há ainda outras abordagens híbridas, como a nova economia institucional que, a partir das concepções do pensamento formalista, defende que seja possível analisar, mesmo em sociedades tribais, os comportamentos e instituições com base na economia neoclássica. Granovetter (2007), busca um equilíbrio entre os extremos:

O nível de imersão do comportamento econômico é mais baixo em sociedades não reguladas pelo mercado do que o sustentado pelos substantivistas e teóricos do desenvolvimento, e que esse nível mudou menos com o processo de "modernização" do que esses autores defendem; mas sustento também que esse nível sempre foi e continua a ser mais substancial do que o considerado pelos formalistas e economistas (GRANOVETTER, 2007, s/n).

Apesar das divergências entre as escolas neoclássica e substantivista, o autor sustenta que elas têm em comum o fato de considerarem que as ações e as decisões são tomadas por atores atomizados. Portanto, as soluções sub e supersocializada para resolver o problema da ordem convergem assim "no fato de isolarem os atores do seu contexto social mais imediato."

Granovetter (2007, s/n), avança na questão do enraizamento, afirmando que não existe um mercado onde os agentes nunca se encontram, conforme estudo de Polanyi (2000), e que "as transações de todos os tipos são associadas às conexões sociais [...]". Salienta que as relações de negócios se misturam com as sociais formando redes ou estruturas de relações interpessoais. Esta percepção, segue, ajuda a evitar as visões extremadas "sub e supersocializada da ação humana" (GRANOVETTER, 2007, s/n). São, para o autor, exemplos do resultado dessas relações: o fornecimento de boas informações, a produção de confiança na vida econômica, a formação de coalizão entre os funcionários.

Deve-se evitar, para o autor, durante uma investigação, a atomização dos atores, visto que estes se comportam e tomam decisões num determinado contexto social. Afinal, tais

ações estão "imersas em sistemas contínuos de relações sociais" (GRANOVETTER, 2007, s/n). Em especial em investigação das relações de estruturas moldadas pelos atores, para o qual o conceito será usado nessa pesquisa.

Na ótica econômica da imersão, muito embora venha sofrendo pressões frequentes do capital, seja pela expansão ou especulação imobiliária, seja pelo agronegócio, seja pelo culto ao silvestre, a população rural brasileira tem resistido, tendo como um trunfo raffestiniano o fato de não ter perdido seu selo natural (RAFFESTIN, 1993; ROCHA, 2014); e ter aprendido a jogar com esse selo (símbolo), seu saber-fazer ancorado no território.

Conforme salientado por Guedes e Silva (2013, p.3), quando não há possibilidade de competir com o agronegócio por falta de escala, um caminho para o pequeno produtor, como forma de resistência, poderia ser "especializar-se em produtos específicos ancorados no território", como as Denominações Territoriais, que oferecem produtos fundamentados nas "[...] características intangíveis ligadas ao território, nesse caso já ocupado e transformado pela comunidade que ali vive: solo, relevo, clima, assim como os saberes do patrimônio cultural imaterial"; gerando renda local. Segundo Guerrero, em um debate organizado por Perafán e Ávila (2017, p.167), a busca pelo desenvolvimento rural por meio o recorte territorial revelou "*la importancia de la identidad de los territorios y de los atributos y valores intangibles de los mismos, así como la importancia de las sinergias entre actores, espacios y recursos.*"

Favareto (2010a), também é favorável à incorporação da variável ambiental nas políticas afirmativas e enquanto estratégia de desenvolvimento rural. O Brasil precisaria sair do discurso e ao mesmo tempo se antecipar à apropriação do conceito pelo setor empresarial. Para isso seriam necessárias, além das pesquisas e técnicas adequadas e é claro, a transferência desses conhecimentos às comunidades rurais; a internalização acadêmica e social de que o trabalho na terra não se traduz somente na produção de alimentos. Em muitos locais "as oportunidades de obtenção de renda e de ampliação de oportunidades para por outros usos sociais dos recursos naturais" (FAVARETO, 2010a, p.53).

Muitos consumidores simpatizam com o fato de que a vida social nas comunidades rurais não se descola de sua vida econômica e, portanto, seus produtos e serviços oferecidos agregam valores intangíveis. Outros dão preferência a esse produto motivados por solidariedade e na cooperação, cientes de que estão colaborando com a continuidade desse modo de ser e fazer.

Destruir a identidade das comunidades rurais, ou não valorizar de forma efetiva sua importância para mantê-la no campo, para sustentabilidade dos territórios, considerando a multifuncionalidade da agricultura; e para segurança alimentar, é desconhecer os impactos negativos que sua ausência pode causar para a sociedade como um todo. Pelo exposto, faz-se necessário investigar a estrutura social das comunidades rurais de modo a nortear sua ação econômica no Território BIG. É preciso entender as conexões sociais que influenciam os atores quando eles se encontram no mercado.

No campo político, a partir das articulações pactuadas nos CODETER, a sociedade civil pode discutir coletivamente estratégias para o desenvolvimento territorial como agente de seu destino. Este sujeito político está inserido nas relações sociais e históricas em seu território. Suas decisões, portanto, não são atomizadas, ao contrário, suas ações no território são influenciadas pelo fato da vida social do agricultor não se descolar de suas atividades econômicas. Como principais beneficiados pela criação dos CODETER, caberia aos atores da sociedade civil, representando as comunidades rurais, nortear, referenciar e definir o processo de desenvolvimento rural sustentável. O CONDRAF previa a apropriação dos conceitos de cooperação e solidariedade para criar um ambiente institucional nesse sentido. Era preciso:

Ter como princípio, por um lado, a complementaridade de ações e esforços – sinergias – entre as entidades da sociedade civil, e não estimular a competição e/ou a

disputa pelo “mercado” de prestação de serviços ou por espaços de poder e, por outro, a solidariedade e a cooperação entre os atores sociais e institucionais do território (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2005, p.60).

Pecqueur (2005, p.10), afirma que para fazer essa abordagem sociopolítica é preciso "focalizar analiticamente as relações sociais das quais emerge o arranjo organizacional do território e sua contingência histórica", pois é uma construção moldada pelos atores, dinâmica e historicamente situada.

A abordagem relacional esteve permeando as políticas territoriais. O CONDRAF, por meio da Resolução N° 48, em seu artigo 6º, resolveu que os conselhos, incluindo aí os CODETER, deveriam se dedicar à efetivar um processo de interação nas diferentes esfera de governo, inclusive territorial” visando a consolidação de uma rededesses órgãos colegiados, sem hierarquização de decisões e com intenso fluxo de informações" (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004, p.3). A rede é frequentemente, de acordo com Schmitt (2011, p.89) “[...] evocada como metáfora, no esforço por construir representações capazes de dar conta da complexidade do social.” A rede do Colegiado BIG é definida como o conjunto de atores que interagem nele ou por meio dele, ou seja, atores membros da plenária, bem como e não membros, que possuem vínculos como o Colegiado.

De acordo com Latour (2007: 131), a rede<sup>43</sup> é uma expressão usada para verificar quanta “*energy, movement, and specificity our own reports are able to capture.[...] In the same way, a network is not what is represented in the text, but what readies the text to take the relay of actors as mediators*”. Mais ainda, as redes sociais na abordagem relacional possibilitam, de acordo com Freitas (2017, p.674) "compreender como um território é constituído a partir das relações sociais que conectam diferentes atores e que as características da estrutura dessas relações têm importância considerável sobre as ações".

Conforme a concepção teórica de Castells (1999), trata-se de um agrupamento de indivíduos ou representações em torno de identidade, no caso da tese, a pequena agricultura, sustentável, territorial; expressa no que os agricultores produzem e no seu modo de vida. A própria SDT justificou o uso da abordagem territorial de recorte identitário pela vantagem da proximidade que favorece a cooperação, a solidariedade, ao envolvimento dos diversos atores e redes sociais locais já existentes (BRASIL/SDT/MDA, 2005b).

Segundo Britto (2002), há elementos estruturantes da rede: os nós, que são representados por organizações ou atividades; as posições na rede mostram estrutura da divisão de trabalho; as ligações destacam os aspectos qualitativos do relacionamento entre organizações; os fluxos de bens (tangíveis) ou de informações (intangíveis).

Balestrin e Vargas (2003, p.208-9), afirmam que existem diferentes níveis regulação das redes. A rede formal que está formalizada em contratos "que estabelecem regras de conduta entre os atores." Já a rede informal, de convivência, exerce encontros informais entre os atores tais como "empresas, organizações profissionais, instituições, universidades, associações etc. que possuem em comum, preocupações semelhantes." Para eles "esses encontros permitem a troca de experiência e de informação sobre as bases da livre participação." Neste caso não há contratos, as redes operam "em conformidade com os interesses mútuos de cooperação, baseados, sobretudo, na confiança entre os atores."

O trabalho de Granovetter (2000) possibilita interpretar a interação política e a coesão social dos atores do Colegiado BIG para a composição dos arranjos políticos e estratégias econômicas em favorecimento do Desenvolvimento do Território BIG. Segundo Granovetter:

La fuerza de un vínculo es una (probablemente lineal) combinación del tiempo, la intensidad emocional, intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que

<sup>43</sup>A Teoria Ator Rede, em inglês Actor-Network Theory (ANT), teve início a partir de três publicações: Latour (1988); Callon (1986) e Law (1986).

caracterizan a dicho vínculo. Cada uno de estos aspectos es independiente del otro, aunque el conjunto esté altamente intracorrelacionado (GRANOVETTER, 2000, p.42).

O Colegiado BIG, ao ser percebido, após 2016, como uma rede moldada por atores, pode promover pontes com outros com atores na mesma rede ou fora dela, aproximando-os. A aproximação entre atores pode ocorrer mesmo no caso em que o Colegiado BIG não o único caminho para alcançar determinados atores. Ele acaba sendo utilizado por encurtar a rota.

Granovetter (2000, p.42) destaca também o valor dos laços fracos, "*cuanto más fuerte es el vínculo que conecta a dos individuos, más similares serán entre ellos, [...] una vez que se han conocido*". Essa semelhança indica que a rede de ambos é a mesma ou muito semelhante. Os laços fracos, por outro lado amplia as conexões, criando mais oportunidades, o que os torna tão importantes para as ações do Colegiado BIG quanto os laços fortes. Para o autor "puede alcanzarse a más gente por medio de los vínculos débiles" (GRANOVETER, 2000, p.47). A classificação e os parâmetros de análise dos vínculos entre atores foram apresentados nos procedimentos metodológicos.

## 40 COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ

### 4.1 Estrutura Institucional e Política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) tinha por objetivo "promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável" dos territórios rurais (GREGOLIN, 2015, p.292). O PDSTR é também conhecido como PRONAT. Ele se originou em 2003 a partir de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Essa linha, chamada PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais funcionou de 1997 a 2002. Segundo Leite et al. (2008, p.108), ela "destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal."

O PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais contava com a formação de conselhos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Contudo, de acordo com os autores, embora tenha havido "alguma representatividade das comunidades e dos produtores, acabou sendo apropriado, em alguns casos, pelo poder local (prefeitura)" (LEITE et al., 2008, p.108), pondo em segundo plano a participação da sociedade civil.

Nesse contexto, fez-se necessário pensar numa abordagem territorial que diluísse o poder municipal com o protagonismo da sociedade civil<sup>44</sup>. Parte da missão da SDT era criar meios de "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais" (BRASIL, 2005a, Apresentação). A SDT definiu, para atingir esse propósito, as seguintes diretrizes:

- Adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- Estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- Estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- Incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas (SDT, 2017).

A implementação dessas diretrizes indicava a necessidade de criação e fortalecimento da rede nacional de órgãos colegiados de Desenvolvimento Rural Sustentável, compostos por representantes da sociedade civil, do poder público segundo diferentes esferas de governo e de representações do mercado, na promoção do desenvolvimento territorial.

Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais está baseada na busca do pleno funcionamento desses espaços. É assim que se pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, no longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais. Hoje, todas as políticas sob gerência da SDT/MDA já passam necessariamente pela discussão e aprovação nessas instâncias. Espera-se que,

---

<sup>44</sup> Ver item 3.4 dessa tese.

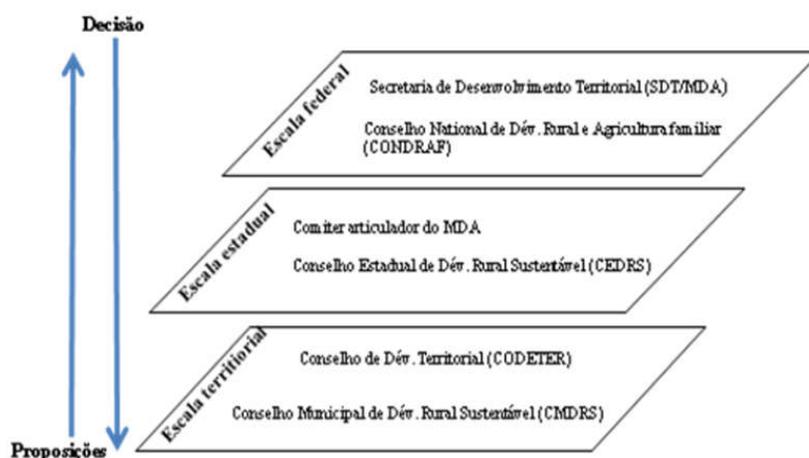
gradativamente, elas assumam poder de gestão sobre um conjunto cada vez maior de políticas e processos necessários à promoção do desenvolvimento rural (BRASIL, MDA/SDT, 2005a, p.14).

Zimmermann (2013), sintetiza as condições gerais que levaram à implementação do PDSTR sob o recorte territorial: um fator relevante foi a eleição do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, possibilitando um ambiente favorável à articulação e inserção de atores e novas instituições governamentais. Havia, naquele momento, um grupo da sociedade civil já envolvida em outros processos políticos (ONGs, movimentos sociais, sindicatos rurais, e outras entidades da sociedade civil) que traziam propostas de desenvolvimento para impulsionar a agricultura familiar em moldes supramunicipais e intersetoriais. A academia, em apoio, defendia a dimensão territorial do desenvolvimento questionando a “dicotomia rural-urbano e a necessidade de valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um território” (ZIMMERMANN, 2013, p.3).

Segundo Echeverri (2010), está implícito nas políticas de desenvolvimento, de recorte territorial, a criação de um espaço político de empoderamento das organizações sociais. O PDSTR, dessa forma, estimulou e proporcionou a inclusão política da população do meio rural, ao considerar os CODETER no processo decisório. Segundo Favareto (2010b):

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do PRONAF, agora sob sua jurisdição, ocorreram dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso, modificou-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (FAVARETO, 2010b, p.53).

A Figura 7 mostra a estrutura da gestão do PDSTR (SABOURIN, 2018). Observa-se que há três escalas nessa composição. O nível territorial é o plano das proposições de ideias e exposição de seus interesses a serem deliberados e definidos em consenso, pelo bem comum. À esfera federal caberia receber as proposições e definir a estratégia de ação. Contudo, a gestão no Território BIG não funcionou dessa forma durante o período analisado (2015-2018): não foram observadas no território qualquer articulação com conselhos municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou mesmo com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS).



**Figura7** - Estrutura de Gestão do PDSTR.

Fonte: Sabourin (2018, p.88).

Kraemer (2018), analisando a capacidade de mobilização, articulação e ação dos CMDRS relacionados ao Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE) dos Municípios de Paraty/RJ, Mangaratiba/RJ e Seropédica/RJ, os encontrou frágeis e desmobilizados. No caso de Paraty/RJ, embora tenha encontrado maior envolvimento e controle social referente ao PNAE em relação aos outros dois municípios, o autor relatou que os conselhos sofreram, no período de sua investigação (2014-2017), um processo de esvaziamento e desmobilização, possivelmente agravado devido ao cenário político e o desmonte da estrutura burocrática de dava sustentação às políticas rurais. Em Mangaratiba/ RJ também foi observada a dificuldade de mobilização dos atores, embora ainda tivesse alguma discussão sobre o PNAE; havia descrédito no programa e nas últimas gestões municipais. Em Seropédica/RJ, além de não haver qualquer atuação em relação ao PNAE, também havia dificuldades de mobilização por descrédito no conselho por parte dos próprios conselheiros (VIANNA, 2017). Em Seropédica/RJ há ainda o agravante de que, desde 2017, não há nomeação para a secretaria de agricultura ou um informe quanto à realocação da pasta.

Faz-se necessário aqui reforçar o papel dos CODETER enquanto parte de uma estrutura governamental. Os conselhos são, de acordo com Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), espaços públicos que aproximaram e possibilitaram o diálogo entre o poder público e a sociedade civil. Suas bases foram lançadas durante a Reforma Sanitária<sup>45</sup> iniciada no Brasil durante a ditadura militar e incorporadas à Constituição Federal de 1988.

Os conselhos significaram uma renovação no debate democrático e na prática da cidadania, pois promoveram a aproximação entre a sociedade civil e o Estado, e institucionalizou o diálogo enquanto ferramenta para descentralização do poder e para a participação da sociedade civil na gestão pública. Nesse contexto, o Colegiado BIG, que era um órgão colegiado que contava com representações do poder público e da sociedade civil, reunidos em torno de objetivo comum e integrante da gestão pública no território, era, por definição, um Conselho.

Como delineado acima, a implementação do PDSTR dependia de um ambiente institucional favorável, cujas premissas foram definidas pelo CONDRAF: fortalecimento dos conselhos; capacitação dos atores para reestruturar as relações de forças entre os agentes sociais quanto ao seu papel no território; construção de mecanismos legais para execução de projetos; difusão e socialização das ações e políticas; estabelecimento de uma articulação institucional tanto na forma horizontal "entre as políticas e os programas, projetos e ações delas decorrentes, no sentido de não setorializar, nem tampouco, segmentar ações" como também um plano vertical "entre a União, os estados, os territórios e os municípios"; e evitar disputa pelo mercado e de poder (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2005, p.59-60).

Os CODETER eram, enquanto parte dos equipamentos criados pelo PDSTR, espaços essenciais para a operacionalização das metas do programa. Segundo Echeverri (2010), os CODETER significavam o eixo central da implementação do PDSTR:

Uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia (ECHEVERRI, 2010, p.94).

Mas há também críticas que marcaram a execução do PDSTR. Sabourin (2018), analisando o caso do território rural do Portal da Amazônia, situado no Mato Grosso, revela os problemas operacionais referentes a subsidiariedade que se colocam a partir da

---

<sup>45</sup> O Marco do Movimento chamado de Reforma Sanitária foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986.

territorialização da política de desenvolvimento rural no Brasil. Houve, segundo o autor, conflitos entre normas que incidiam sobre determinado problema. Percebe-se aqui a ausência, e a falta que fez um marco jurídico que sustentasse a política territorial. Apesar de que o CONDRAF previa a institucionalização de mecanismos a fim de "conferir um caráter contratual às políticas e às relações entre os atores sociais, com a adoção do Contrato/Pacto Territorial de Desenvolvimento" visto que este era "considerado um importante instrumento de articulação, diálogo e complementaridade entre as políticas que incidem sobre um mesmo território" (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2005, p.59).

Favareto (2014), sugeriu que os instrumentos pensados para orientar o desenvolvimento dos territórios deveriam ser transversais às peças constitutivas dos municípios e dos estados federados, visto a persistente verticalidade da política pública. Menciona, por exemplo, que os Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) deveriam ser peças normativamente integrantes dos Planos Diretores de municípios.

Já Sabourin (2018), critica que a execução e financiamento das políticas em muito dependia da esfera federal. Paradoxalmente, pela ausência de um estatuto jurídico dos territórios, a implementação dos projetos ficava a cargo dos poderes executivos estaduais ou municipais, estes últimos muitas vezes impedidos devido à inadimplência. De acordo com Grisa "isso limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a "municipalizar" os projetos territoriais". Enquanto que "os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao Governo Federal, tendem a dificultar a execução da política territorial" (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.173).

Devido a fragilidade jurídica das políticas territoriais, Santos Neto e Ávila (2017), observaram que o destino dos recursos que garantiam as atividades socioeconômicas da sociedade civil se concentrava nas mãos da EMATER e da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, relegando ao Colegiado Territorial das Águas Emendadas do Centro-Oeste brasileiro um papel secundário no processo de tomada de decisão.

Observa-se assim, que a falta de uma personalidade jurídica trazia alguns impeditivos como a submissão e coordenação de projetos financiados até mesmo pelo MDA. Esta brecha possibilitou a persistência das práticas clientelistas locais e o uso inadequado dos recursos financeiros. Um facilitador para essas práticas teria sido a frágil regulamentação contratual das redes de assistência técnica. Segundo Sabourin (2018), os consultores e ONGs parceiras foram habilitadas sem que houvesse avaliação das ações. Poucas teriam sido as punições referentes ao mau uso do dinheiro público.

De acordo com Favareto, as políticas de desenvolvimento dos territórios não alcançaram os resultados esperados porque não conseguiram fazer com que os territórios rurais "construíssem pactos voltados à reestruturação da vida social e econômica local, capazes de orientar os investimentos públicos e privados noutra direção". E também porque "os colegiados não se estabeleceram como espaços de negociação de conflitos entre as diferentes visões do território e entre as diferentes forças sociais". A política funcionou como um apoio a outras políticas e programas, sem conseguir "dialogar e influenciar este conjunto mais amplo de atuação do Estado e do capital nas regiões rurais (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.166).

Tal cenário tem a ver com as fragilidades dessas institucionalidades criadas como no caso dos próprios CODETER, visto que, segundo Favareto "no âmbito do Governo Federal a política territorial nunca foi compreendida". Pensava-se nela "inicialmente como um meio de manejar recursos de um programa de apoio aos territórios". Não passava assim de "um mero apêndice, sem lugar estratégico nos marcos do conjunto da ação do Estado brasileiro" (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.172).

Para ilustrar essa afirmativa, Favareto (2014), exemplificou o caso do Programa Territórios da Cidadania: embora estivessem inseridos dezenove ministérios no escopo do

projeto, foram deixados de fora os Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio e da Ciência e Tecnologia. Suas considerações mostram que o PDSTR não rompe, como propunha, com um modelo de ruralidade centrado no agrícola.

Para que a estratégia de desenvolvimento rural seja de fato territorial, Favareto (2010a, p.51) considera importante a mobilização plural dos atores, com inserção ou ampliação de espaço aos agentes do mercado e realizando investimentos intersetoriais, circunscritos a um pequeno conjunto de temas e questões, a partir de aparelhos institucionais capazes de fazer jus ao conceito de desenvolvimento territorial rural. Ele propõe, para tanto, uma agenda que aborde: i) a "Diversificação e dinamização das economias interioranas"; ii) Um "pacto pela paridade entre regiões rurais e urbanas" e iii) a relação entre o "Brasil rural e a Economia verde."

Observa-se então que Favareto (2014), propõe diversificar as economias locais para além da produção agrícola, algo que poderia ser feito com políticas de inclusão produtiva. Far-se-ia necessário diversificar os serviços e agregar valor por meio da transformação de bens primários. Isto abriria oportunidades segundo as formas de ocupação da mão de obra, com retorno financeiro mais elevado, o que poderiam atrair o interesse dos mais jovens e daqueles mais escolarizados. Essa diversificação produtiva também reduziria a dependência externa do território por importação de produtos e teria o potencial de manter a riqueza circulando internamente. Sobretudo, é preciso superar a dicotomia entre as políticas sociais de redução da pobreza ou de infraestrutura, condições consideradas básicas, e as políticas de dinamização econômica, ambas igualmente importantes para o meio rural.

Em consideração ao item ii, Favareto (2010a), se refere a um pacto para que seja oferecido ao cidadão do meio rural, ou de regiões interioranas com características rurais, os mesmos serviços e/ou com a mesma qualidade disponível ao cidadão do meio urbano.

Favareto (2014), avaliou ainda que os atores mobilizados e os investimentos feitos, ou ao menos propostos, nas políticas brasileiras para o meio rural mantiveram um caráter setorial das políticas rurais. Faltou, em sua opinião, a introdução de um conjunto de inovações de cunho institucional. Para o autor (2010a, p.51), seria fundamental "uma estratégia que sinalize ao conjunto de agentes públicos e privados, um pequeno conjunto de temas ou questões para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos".

#### **4.2 Composição e Papel Institucional do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Apoio do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Baía da Ilha Grande**

A responsabilidade e expectativa depositada nos colegiados territoriais, enquanto arenas de discussão; e diante dos objetivos não alcançados no quesito empoderamento da sociedade civil, fez com que os gestores do PDSTR percebessem a necessidade de desenvolver ou fortalecer uma cultura política de modo a estimular um comportamento político participativo. Favareto (2010b), já salientava a fragilidade da composição e das articulações dos CODETER. Essas características:

Revelavam um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisia destes organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins (FAVARETO, 2010b, p.55).

Dessa forma, o MDA/SDT decidiu acrescentar, em 2013, mais um ator em seu desenho institucional: os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Antes da implementação dos NEDET, as atividades de apoio e assessoramento dos colegiados

ficavam sob a responsabilidade de entidades contratadas. A União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 (UNACOOOP) foi a articuladora e assessora do Colegiado BIG entre 2008 e 2010. A partir daí, foram contratadas outras duas consultorias, que não foram capazes de manter a articulação territorial<sup>46</sup>. Dois aspectos observados durante a pesquisa confirmam isso: o primeiro deles é que nem os membros antigos souberam informar os nomes das consultorias. O outro ponto é que o Colegiado BIG se encontrava em completa desorganização e desmobilização quando o NEDET assumiu sua assessoria, assunto que será retomado no Capítulo seis dessa tese. A princípio, a UNACOOOP foi um ator importante em apoio ao NEDET BIG, mas, ao final do período da pesquisa observou-se baixa frequência nas últimas reuniões.

Interessante dizer que as assessorias técnicas e administrativas já estavam previstas na resolução 48 de 2004, em seu artigo 5º, § 3º:

O aprimoramento da capacidade institucional deve passar por uma estruturação técnica e financeira de apoio ao funcionamento dos Conselhos, a ser exercida por suas Secretarias ou estruturas semelhantes, com recursos específicos para custeio de despesas diversas (transporte, alimentação e hospedagem de Conselheiros, assessorias técnicas e administrativas, processos de capacitação, dentre outros), a serem previstas nos orçamentos dos governos municipais, estaduais e federal (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004, p.3).

Dessa forma, em 2013, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) criou, via acordo de cooperação técnica com o CNPq, incluindo as universidades públicas e os institutos federais, uma nova estratégia de atuação, visando o assessoramento técnico e inclusão política dos atores da sociedade civil por meio dos colegiados territoriais, por meio dos já citados NEDET, inaugurando uma nova fase do PDSTR.

Na primeira etapa, em 2013, “foram aprovados onze projetos de nove universidades, para alcançar cinquenta e um territórios em oito estados com cento e trinta e cinco pessoas envolvidas” (NEDET, 2017). Em 2014 ocorreu uma segunda etapa. Desta vez “para atender cento e trinta e oito territórios, com noventa projetos aprovados de quarenta e oito universidades em vinte e quatro estados com quinhentas e onze pessoas envolvidas.” As duas etapas juntas totalizam “cento e um projetos em cento e oitenta e nove territórios rurais, 54 universidades ou institutos federais em vinte e sete unidades da federação com o envolvimento direto de seiscentos e quarenta e oito pessoas nas atividades no âmbito dos territórios rurais” (NEDET, 2017).

Desde sua concepção, os CODETER vinham sofrendo oscilações quanto a seu alcance político e capacidade de atuação. Naquele momento os atores tanto da sociedade civil quanto do poder público estavam desestimulados e desorganizados, impossibilitados de atender às expectativas da SDT. A função primeira dos contemplados pelas Chamadas do CNPq era assumir as funções de assessoramento técnico junto aos CODETER de determinado território; mobilizar os atores; e reorganizar e revitalizar os Colegiados e apoiar atividades de extensão dos atores do Território Rural (NEDET, 2017). Nesse contexto se insere o NEDET do território rural da Baía da Ilha Grande (BIG), o **NEDET BIG**, cujas atividades tiveram início em maio de 2015.

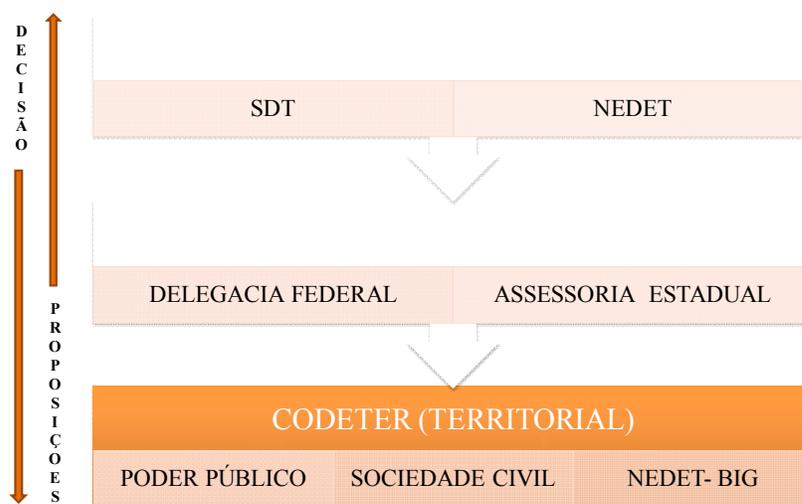
Os NEDET deveriam também atuar junto à efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva para retomar, assim, as atividades do território, em especial aquelas previstas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) construídos nos CODETER (MDA/SIC, 2018).

Pode-se dizer que a SDT contava com aquilo que Fligstein (2007, p.62), chamou de habilidade social quando contratou os serviços dos NEDET. Segundo o autor, por meio dessa

<sup>46</sup> Não obteve-se informação com respeito a essas consultorias.

habilidade os atores conseguem motivar a cooperação de outros atores de modo a tomarem parte de uma ação coletiva na "construção e reprodução de ordens sociais locais" podendo utilizar de sanções e coerções ou identidades e Quadros culturais para esse fim. Ela "pode ser definida como a capacidade de induzir a cooperação nos outros. Atores sociais hábeis se relacionam empaticamente com as situações das outras pessoas e, ao fazê-lo, são capazes de fornecer a essas pessoas razões para cooperar" (FLIGSTEIN, 2007, p.62).Silva, Schmitz e Piccinc (2017) avaliam como importante a assessoria dos NEDET aos CODETER de modo a manter os atores sociais do território mobilizados.

A Figura 8 mostra como era gerido o PDSTR no Território BIG, a partir de 2015, quando foram inseridos os NEDET. Note-se a ausência dos conselhos municipal e estadual. Em relação ao Comitê articulador estadual do MDA, embora recebesse certo apoio por parte dessa assessoria, não houve difusão das informações com respeito às normativas que envolviam o programa,nem a atualização e repasse das informações referentes aos projetos em andamento ou já finalizados. Também não foi informado ao NEDET BIG sobre os órgãos ou gestores anteriores de modo a possibilitar resgate dessas informações.



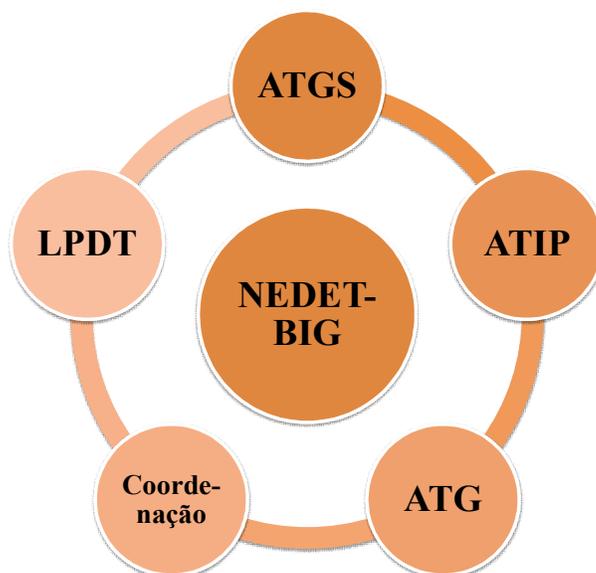
**Figura8** - Gestão do PDSTR no Território BIG a partir de 2015.  
**Fonte:** Elaborada pela autora.

A gestão dos NEDET, conforme chamada do CNPq, era composta por uma coordenação geral do projeto submetido, por um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP); por uma Assessora para Assuntos de Gênero (ATG) e por Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS). No caso do NEDET BIG, contava-se ainda com todo o corpo discente que cursavam dois programas distintos de pós-graduação, reunidos no Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (LPDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), do qual a pesquisadora faz parte; e orientados pelo coordenador desse núcleo. Pode-se afirmar, com segurança, que para a execução das atividades do NEDET, foi fundamental o envolvimento do corpo discente do LPDT.

O LPDT é um grupo registrado no CNPq, composto discentes de iniciação científica do curso de Ciências Econômica, por mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial (PPGDT) e por doutores e doutorandos do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA), bom como doutores de outros programas. Os integrantes são graduados em: Direito, Serviço Social, Ciência Política, Administração de Empresas pública e privada, Economia, Economia Doméstica, Arquitetura e Matemática. A composição de um grupo tão heterogêneo advém do

fato de que, tanto o programa de mestrado, quanto o de doutorado, nos quais o coordenador do laboratório atua, têm perfil multidisciplinar e proporcionam o ingresso de discentes de diferentes formações, sobretudo o PPGCTIA que está classificado no Brasil como sendo da área interdisciplinar.

A ação dos assessores do NEDET BIG ficou muito limitada diante da falta de tempo hábil para a articulação entre a reorganização do Colegiado e o lançamento de novas linhas de recursos públicos para a execução de projetos, lembrando que o PDSTR foi desestruturado a partir de maio de 2016. A Assessoria de gênero teve dificuldade até mesmo para estruturar o comitê de mulheres, visto que a mobilização envolve cultura política desenvolvida com o tempo. O comitê foi formado na 7ª Reunião Ordinária. A exceção foi a assessoria ATGS, que todo o tempo esteve envolvida na articulação e mobilização dos atores para participação nos eventos propostos pelo Colegiado BIG e contou com o apoio fundamental do corpo discente e docente do LPDT. A Figura 9 mostra como era a estrutura da gestão do NEDET BIG.



**Figura9** - Gestão do NEDET BIG.

**Fonte:** Elaborada pela autora.

Os princípios que norteiam aos discentes de pós-graduação do LPDT, com a responsabilidade de sistematizar e distribuir as tarefas entre si em consonância com suas teses e dissertações, são aqueles da gestão social. Guardando as devidas especificidades dos conceitos norteadores da gestão social, as ações entre os membros da equipe eram frequentemente negociadas em reunião de grupo, considerando habilidades pessoais, conhecimento técnico, rede de relação pessoal e profissional, acessibilidade. As demandas e respectivas ações necessárias eram postas em mesa e geralmente absorvidas por aqueles que se sentiam mais aptos a executá-las.

Para ilustrar as ações dos discentes segue um sucinto relato da rotina comum na organização de reuniões com uma pauta menos densa: três semanas antes da data marcada a equipe se reúne para discutir a pauta e as ações em torno da organização do evento. Dependendo da pauta, alguns contatos extras serão necessários pessoalmente ou por telefone. Conforme acessibilidade, proximidade e/ou rede, alguns membros da equipe se

responsabilizam for executar a tarefa. As características pessoais acima relatadas novamente entram em cena. A cada encontro é necessário organizar o café e o almoço.

O almoço ocorre em algum estabelecimento após um processo de negociação de preço (foi oferecido enquanto havia financiamento pelo governo federal). O café da manhã geralmente é solidário. Com o tempo a comunidade passou a colaborar levando frutos e quitutes locais. No período em que havia ajuda de justo do governo federal, alguém da equipe era solicitado a fazer as compras para colaborar com o café da manhã. Sem o café da manhã, a primeira parte da reunião não rende no sentido do avanço da discussão. Isto porque a reunião tende a iniciar com atraso devido à dificuldade de mobilidade dos atores, em especial da sociedade civil. Ou seja, a oferta do café da manhã é estratégica. Além disso, na parte da tarde costuma ter evasão. Faz-se necessário fazer uma estimativa de público. Aí se leva em conta a média das reuniões anteriores e o teor da pauta (RAMOS; VILLELA, 2017).

Quanto à definição do local onde ocorrerão as reuniões ordinárias do Colegiado BIG, um membro do PEPEDT fica incumbido de reservar o local do encontro previamente acertado com a plenária em reunião anterior. As reuniões ocorrem em municípios alternados do território, conforme oferta de espaço e discussão com os membros. A reserva do local é mais ou menos complexa conforme município definido. Este local pode ser um espaço da sociedade civil ou do poder público. Concomitantemente prepara-se o convite com a sugestão pauta, aberta a novas inserções de pontos. Em meio a isso, também são preparadas as apresentações, discutidas pela equipe. Em alguns casos são convidados especialistas para atender pedidos dos membros ou para estimular alguma atividade relativas à diversificação na produção e à inclusão produtiva. Para todas as tarefas, o correio eletrônico e o aplicativo de mensagens instantâneas de texto e voz, o *WhatsApp* são indispensáveis.

Embora o PDSTR tenha apostado no maior protagonismo da sociedade civil na esfera pública, o potencial de ação dos CODETER, era, de certa forma limita, dada a sua natureza consultiva. Contudo, Allebrandt (2016, p.37), salienta que nesses casos também ocorrem partilha de poder junto aos órgãos públicos. De acordo com Daniel (1994):

[...] Parece razoável assumir que variadas formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participar de modo direto de decisões, correspondem a processos que, por tornarem o Estado mais permeável à conquista de direitos, podem ser entendidos, em sentido amplo, como momentos de partilha de poder (DANIEL, 1994, p.30 Apud ALLEBRANDT, 2016, p. 37-38).

Os colegiados territoriais receberam funções definidas no âmbito do MDA que os transformaram em instituições de gestão e controle sobre o território, partilhando de certa forma o poder local. Esperava-se, em seu desenho inicial, que esse arranjo institucional atingisse os seguintes propósitos:

Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, em seus diversos ciclos; Promover a elaboração das agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados em cada fase do PTDRS; Articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizando pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos; Estimular e apoiar a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação etc.), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização; Encaminhar o processo de negociação de programas, projeto e ações orientados para o desenvolvimento sustentável dos territórios; Promover o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial rural sustentável, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento (BRASIL, MDA/SDT, 2006, p.28).

Logo no início dos trabalhos do NEDET BIG teve que priorizar duas ações: trabalhar a identidade territorial e reorganizar o Colegiado BIG. Foi necessário enfrentar a resistência dos atores diante do recorte territorial feito pela SDT. Na perspectiva de Pecqueur (2005) este foi um território dado. Foi ignorado, na composição do território, o sentimento de pertencimento das comunidades rurais para a conformação do território BIG, pondo em xeque o discurso e a prática da SDT na conformação dos territórios.

Na ausência de uma identidade territorial, o NEDET BIG teve que enfatizar no Colegiado BIG os interesses comuns, no contexto sociopolítico rural, destacando a constante pressão em que essas comunidades rurais vivem, para assim superar interesses partidários e coalizões político-partidárias previamente definidas. Essa questão ainda não foi superada nem pela sociedade civil nem pelo poder público a ponto de o território "ser sentido e percebido pelos atores sociais como o reflexo da sua vida e luta, onde podem compartilhar aprendizagens e vivenciar problemas e conquistas" (LIMA et al., 2017, p.65).

Em ambos os discursos, entende-se que os interesses e desafios dos municípios do território são muito discrepantes, contrapondo geralmente de um lado Seropédica/RJ e Itaguaí/RJ e de outro os municípios da Costa Verde fluminense: Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty. Um membro ativo da sociedade civil entrevistado afirma que território "*envolve municípios com realidades totalmente diferentes*" e, sendo assim, não concorda com a composição do território. Embora se possa questionar todas as sugestões ou críticas quanto à composição do território desse entrevistado, esse pensamento reflete a opinião de muitos membros quando se observa os discursos. Um representante do poder público de Angra dos Reis/RJ (PPMAR), por exemplo, diz que este município tem uma parceria maior com Paraty/RJ e Rio Claro/RJ. Já Mangaratiba/RJ se referencia mais à metrópole fluminense. Para ele, isso cria problemas com relação a coordenação das atividades considerando as especificidades de cada município. Em alguns momentos se percebe aspectos mais relacionados ao sentimento de pertença pois uma representação da sociedade civil usa a expressão "*o meu território*" para se referir à aspectos de sua comunidade.

Quanto à composição dos CODETER, a Resolução N° 48 do CONDRAF recomendava uma configuração interna de poder paritário, posto que a representação do poder público não fosse maior do que 50%, incluindo aí as universidades, e ainda "de organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedades de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros)". O seu artigo 4º determinava que no mínimo 50% das vagas dos Colegiados deveriam ser ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil "que representem a agricultura familiar, estudem ou promovam ações voltadas para seu apoio e desenvolvimento. São exemplos: "movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e/ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, etc." (MDA/CONDRAF, 2004, p. 2).

Após a realização de reuniões de grupos de trabalho, a composição do Colegiado BIG, bem como o próprio regimento foram aprovados pela plenária e registrada na Ata da 3ª Reunião Ordinária. O regimento do Colegiado BIG garantiu que 60% dos seus assentos fossem preenchidos pela sociedade civil. Buscou-se envolver uma multiplicidade de atores de modo a viabilizar a consolidação de propostas a partir de pontos de vista divergentes, tendo como eixo orientador o protagonismo do cidadão e soberania dos interesses das comunidades rurais. No Quadro 2 estão listadas as representações coletivas da sociedade civil e as representações do poder público no Colegiado BIG.

Os CODETER deveriam ser estruturados, segundo a SDT (BRASIL/MDA/SDT, 2006b), em outros três espaços de discussão, os quais foram incorporados ao Regimento do Colegiado BIG. Um deles é o Plenário, um "órgão colegiado superior, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial rural sustentável" (REGIMENTO BIG, 2015, p.4).

### Quadro3 - Composição do Colegiado BIG

<b>SOCIEDADE CIVIL</b>
Associação de Prod. Rurais Unidos de Assentados da Fazenda
Associação de Pescadores e Maricultores da Ilha da Marambaia
Associação da Comunidade dos Ramanescentes de Quilombos da Ilha da Marambaia
Associação dos Agricultores Familiares das Glebas Coletivo e Santa Alice
Associação dos Agricultores da Agroindústria de Doces de Mangaratiba
Associação de Moradores e Amigos de São João Marcos - Serra do Piloto
Associação de Pequenos Produtores Orgânicos de Seropédica
Associação de Maricultores de Paraty
Associação de Produtores Rurais do Vale Mambucaba - Angra dos Reis
Associação Rural Agrícola Pecuarista - Assentamento União, Terra e Trabalho
Associação de Pequenos Agricultores do Vale do Rio Sahy
Cooperativa de Trabalho, Consultoria, Projetos e Serviços em Sustentabilidade
Associação Comunitária Indígena Guarani
Associação Comunitária Indígena do Bracuí
Associação dos Trabalhadores Rurais da Serra do Piloto
Cooperativa dos Produtores Rurais de Paraty (PACOVA)
Colônia de Pescadores Z18 - Paraty
Conselho Comunitário de Mazombinha e Rio Preto
Conselho das Associações da População e Povos Tradicionais - Paraty
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Angra dos Reis
Sindicato Rural de Itaguaí
Sindiato dos Trabalhadores Rurais de Paraty
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mangaratiba
União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do RJ (UNACCOOP)
<b>PODER PÚBLICO</b>
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro (EMATER-Rio)
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) - Agrobiologia
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (PESAGRO)
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ)
Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
Fundação Oswaldo Cruz - Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (Fio-Cruz)
Parque Estadual Cunhambebe (PEC)/INEA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) - Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB)
Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ)
Programa Luz para Todos/RJ (PLT)
Secretaria de Agricultura, Aquicultura e Pesca de Angra dos Reis (SAAP)
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura - Itaguaí (SEMAAP)
Secretaria Municipal de Meio Ambiente Agricultura e Pesca de Mangaratiba (SEMAP)
Secretaria de Pesca e Agricultura de Paraty (SEPA)
Secretaria de Ambiente e Agronegócios de Seropédica (SEMAMA)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

**Fonte:** Regimento do Colegiado BIG (2015).

O segundo espaço é o Núcleo Diretivo cuja função é: "coordenar as ações [...], articulando atores sociais para a construção e implementação dos planos e projetos territoriais e, de maneira geral, para a efetivação das decisões do Plenário" (REGIMENTO BIG, 2015, p.4).

O Núcleo Técnico configuraria o terceiro espaço e tem como atribuição "oferecer o apoio técnico às atividades da instância colegiada". Este último era uma instância de apoio ao Colegiado Territorial e deveria ter em sua composição os representantes de áreas técnicas: organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e outros setores de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. Neste núcleo, poderiam ser convidados membros que não faziam parte da Plenária do Colegiado Territorial (REGIMENTO BIG, 2015, p.4-5).

Esta estrutura, contudo, nunca funcionou na prática desde que o NEDET BIG assumiu a assessoria. Da antiga composição do Núcleo Diretivo, por exemplo, somente um membro ainda está ativo no Colegiado BIG. Os núcleos foram formados *pro forma*. Quando necessária a criação de grupos de trabalho para tratar de temas específicos, sempre são formados em plenária conforme o voluntarismo.

De acordo com o regimento ainda, o Colegiado BIG possui três Comitês Setoriais: de mulheres, de comunidades tradicionais e de jovens; que seriam formados a partir de "grupos de identidade/afinidade existentes no território com o objetivo de fortalecer a articulação dos segmentos sociais historicamente fragilizados ou grupos sociais diversos" (REGIMENTO BIG, 2015, p.4-5). Recomendou-se ainda que esses comitês tivessem uma agenda própria e possuíssem um caráter permanente de modo a deliberar sobre suas demandas e interesse. As funções dos Comitês seriam:

- I. Apoiar e contribuir com o processo de organização e articulação do segmento em âmbito territorial;
- II. Mobilizar, articular, organizar, discutir e encaminhar demandas de interesse de segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas de desenvolvimento do território;
- III. Aprofundar e ampliar discussões em torno de temáticas específicas e relevantes para o processo de desenvolvimento do território;
- IV. Ter como elemento norteador de suas ações e atividades o Plano Territorial de Desenvolvimento rural sustentável – PTDRS;
- V. Favorecer articulações em rede com espaços afins;
- VI. Propor, acompanhar e monitorar projetos específicos para o território;
- VII. Propor critérios para seleção e priorização de projetos específicos;
- VIII. Manter diálogo permanente com o Núcleo Dirigente sobre o desempenho de suas ações e informações sobre suas demandas e agendas;
- IX. Propor e apoiar eventos e atividades de planejamento, formação e sistematização relacionadas aos temas que lhes são pertinentes;
- X. Propor e apoiar eventos e atividades com recorte identitário.
- XI. Definir seus objetivos, funcionamento e plano de trabalho que deve ser apresentado ao Colegiado;
- XII. Apresentar às instâncias do Colegiado os resultados de sua ação e sistematizar suas experiências (REGIMENTO DO COLEGIADO BIG, 2015, p.6).

O Colegiado BIG conseguiu mobilizar os membros para a criação dos Comitês: de Comunidade tradicionais, este com a ajuda da representante da EMBRAPA; e o Comitê de Mulheres. Neste último caso, contribuíram as atividades de extensão realizadas em campo pelo PEPEDT e as reuniões de grupo de trabalho realizadas. Rocha (2017, p.99) analisou o processo de criação do comitê de Mulheres do Colegiado do Território Rural da Zona da Mata, Rondônia. O autor considerou essa criação um passo importante "pois possibilita uma maior e efetiva participação das mulheres, proporcionando novas discussões e debates, trazendo para a pauta as reais necessidades das agricultoras na trajetória de uma efetiva participação das mulheres nas ações do território."

Em maio de 2016, na 4ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG, foi criado um Comitê de Jovens *pro forma*, contava com a presença de um só jovem. Jamais houve uma proposição vinda deste comitê. Somente em 2018 um Comitê de Jovens, de fato envolvidos com as causas do campo e composto somente por jovens, foi criado, muito em função da articulação com o *Projeto Formação Agroecológica e Cidadã para a Juventude Rural: formação para cidadania, fortalecimento da inclusão social e produtiva e o acesso a mercados para a Juventude Rural*, carinhosamente chamado de projeto Jovem Cidadão Rural em

Agroecologia, com a proposição de mobilizar, empoderar e capacitar da juventude rural, no estado do estado do Rio de Janeiro, de modo a criar meios economicamente viáveis para manter seu interesse em permanecer no campo. O contexto dessa articulação será explorado no capítulo seis da tese.

#### 4.3 Desdobramentos do NEDET e do Colegiado BIG no Pós Maio de 2016

Os CODETER permaneceram sob a égide do MDA até maio de 2016, embora alguns projetos tenham sido prorrogados pelo CNPq. No caso destes, houve aporte financeiro até o início de 2017. O projeto do NEDET BIG foi encerrado em abril de 2017.

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff da presidência, houve imediata interrupção do PDSTR, ao mesmo tempo em que foram desmontadas as instituições que lhes davam sustentação: o MDA foi dissolvido e parte de sua estrutura burocrática e suas atividades foram transferidas para a Casa Civil da Presidência da República.

O Colegiado BIG corria o risco de interromper suas atividades. Contudo, na 5ª Reunião Ordinária de junho de 2016 foi pactuado pelo plenário que as suas atividades teriam continuidade. Diante disso e para continuar com as atividades do Colegiado, a equipe do laboratório desenvolveu projeto de forma a institucionalizar o NEDET BIG enquanto um programa de pesquisa, ensino e extensão na UFRRJ, passando a se denominar Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT) e integrando o LPDT. O Colegiado BIG atualmente é assessorado pela equipe do PEPEDT da UFRRJ, assumindo o papel que antes era do NEDET BIG.

Dentre as ações do PEPEDT está a articulação do Colegiado BIG, atuando especialmente em apoio à sociedade civil, inclusive buscando parcerias como a recém conquistada com o Comitê Guandu<sup>47</sup> que conta com a Rede do Colegiado BIG para aproximar-se de atores e conformar arranjos para a execução de atividades que tragam benefícios às comunidades rurais considerando o uso sustentável dos recursos hídricos. O Comitê Guandu, por exemplo, prevê a execução de um projeto de saneamento rural, envolvendo municípios do território.

Outra ação do PEPEDT em andamento é o apoio para a criação de um consórcio territorial rural. O PEPEDT também articulou junto ao Colegiado BIG e à SEAD para que houvesse um alinhamento entre a UFRRJ e a Secretaria para a liberação de recursos locados no já citado projeto Jovem Cidadão Rural em Agroecologia, incluindo os jovens da BIG.

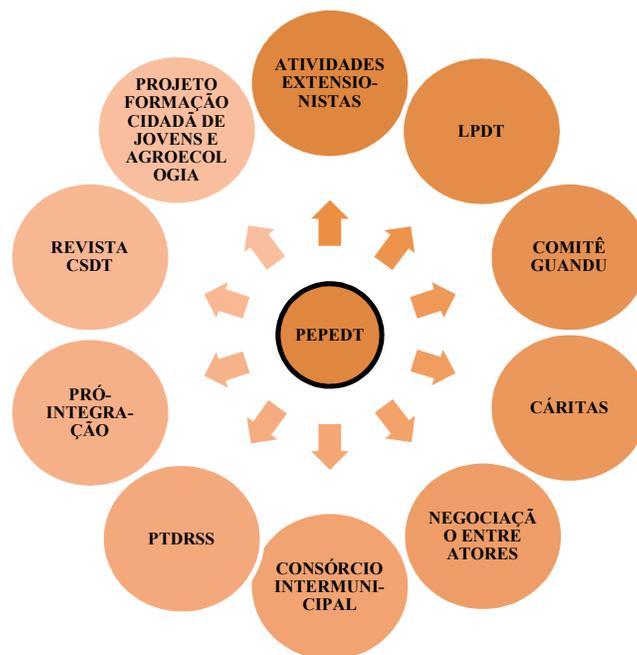
O PEPEDT tem conseguido promover, a partir da estrutura da UFRRJ e com sua boa inserção social, capacitações territoriais, conforme demandas dos membros do Colegiado BIG ou seja: transferência de tecnologias sociais para a formação de conselheiros; participação na política, sua importância e capacidade de ação; e direitos assistenciais e capacitação técnica.

Foi criado ainda um laboratório com o apoio de professores e alunos vinculados ao PEPEDT e à UFRRJ, de Transferência de Tecnologias Sociais (LTTS) em que os docentes e discentes de pós-graduação atuam voluntariamente, onde se discute conceitos como cidadania e participação na política, bem como a própria gestão social<sup>48</sup>. Na Figura 10 busca-se sistematizar essas atividades.

---

<sup>47</sup>Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim (Comitê Guandu-RJ). Ele foi criado em 2002 e regulamentado em 2015. O Comitê está sediado em Seropédica/RJ e vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI). suas atribuições são: "consultivas, normativas e deliberativas, de nível regional, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento e Recursos Hídricos (SEGRHI)." Seu objetivo é "promover a gestão descentralizada e participativa dos Recursos Hídricos na bacia hidrográfica." (COMITÊ GUANDU, 2019).

<sup>48</sup> A revista científica Controle Social e Desenvolvimento Territorial, importante para a difusão do conhecimento já adquirido no território, também é em parte conquista do PEPEDT, cujo gerente estava inserido no Projeto Pró-Integração da (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em parceria com o



**Figura10-** Composição da rede e atividades do PEPEDT.  
**Fonte:** Elaborado pela autora.

Com a institucionalização do NEDET BIG na UFRRJ, agora inserido como um programa, o PEPEDT, as atividades do Colegiado BIG continuam a receber seu apoio: i) na busca pelo desenvolvimento territorial sustentável; e ii) no enfrentamento das ameaças externas impostas às comunidades rurais por meio do controle social.

O processo de transformação, a forma de ação, as conquistas e os avanços por meio do Colegiado BIG em apoio às comunidades rurais, entre 2015 e 2018, antes e após seu descolamento do PDSTR, foram descritos e analisados no capítulo seis dessa tese.

---

Ministério da Integração Nacional (MI). A revista tem sua sede na Fundação Getúlio Vargas (FGV)-RJ, em parceria com a UFRRJ, Universidade Federal do Tocantins (UFT). No Pró-Integração estavam inseridas a FGV, UFRRJ, UFT, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Universidad de Los Lagos, Universidad de Chile e Universidad Nacional de General Sarmiento.

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 5.1 Caracterização da Pesquisa

Considera-se possível resolver o problema da tese a partir de dois conjuntos de pensamentos comumente considerados conflitantes. De acordo com Haguette (2013, p.197), “racionalismo e empirismo não se constituem como oposições insuperáveis. O oposto do racionalismo é o irracionalismo enquanto o do empirismo é o idealismo.” Para o autor, a centralidade na crítica ao empirismo estaria no processo cognitivo, ou seja, de aquisição do conhecimento, que envolve o processo mental de percepção, memória, juízo e raciocínio. Quando se está consciente das limitações do empirismo, este “se apresenta como um racionalismo”.

Segundo Haguette (2013), enquanto filha do iluminismo, a sociologia se ocupou de rejeitar a antinomia idealismo (racionalismo, subjetividade) versus positivismo (empirismo/subjetividade) analisando o conjunto da obra de Karl Marx; Emile Durkheim e Weber. O autor destaca haver um elemento racionalista na obra de Karl Marx enquanto desenvolvia sua pesquisa com base no real empírico. Em relação às reflexões a partir das obras de Emile Durkheim, o realismo, a objetividade e a materialidade dos fenômenos sociais não significavam estados de consciência.

Dessa forma, os fatos sociais são tão objetos de estudo científico quanto os fatos naturais, reforçando a convicção de Durkheim no racionalismo científico, de modo que realidade social não pode ser tratada como combinações mentais. Segundo Haguette (2013), Weber buscou assegurar na investigação científica tanto o lado causal quanto o espiritual justificando que os interesses dos homens são tanto materiais quanto ideais, acrescentando até mesmo uma pitada de irracional; movimentando-se entre o racionalismo idealista e o positivismo vulgar. Haguette (2013, p.214), reconhece em Weber sua fé na ciência e no poder da razão e dos sentidos, mas afirma que a ciência só “se completa na racionalidade por valores, na racionalidade substantiva<sup>49</sup>” visto que “a ação social não se esgota na racionalidade instrumental”.

Através da pesquisa exploratória realizada durante as atividades do Colegiado BIG pela pesquisadora, foram observados fatos sociais passíveis de investigação. A partir de uma base teórica, esses fatos foram analisados cientificamente a partir do método indutivo, ou seja, por meio de formulação de suposições testadas partindo de um Quadro teórico-metodológico previamente definido. De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p.69) são três os elementos fundamentais para toda a indução: a observação dos fenômenos, a descoberta da relação entre eles e generalização da relação.

A partir de conhecimento teórico prévio, a pesquisa usou estratégias indutivas durante a investigação de campo considerando os “conceitos sensibilizantes” conforme mencionado por Flick (2009, p. 21). É amplo o leque de conceitos sensibilizantes na tese por se tratar de um tema complexo, e, portanto, interdisciplinar, dentre os quais se destacam: política e sociedade civil, território e identidade, cultura política, controle social, redes, desenvolvimento territorial rural sustentável e pluralismo. Cumpre destacar ainda que, apesar de ter um recorte de curto prazo, a pesquisa levou em consideração o *path dependency*, na perspectiva de criação da instituição Colegiado BIG e seu legado político. Segundo Fernandes (2002, p.93):

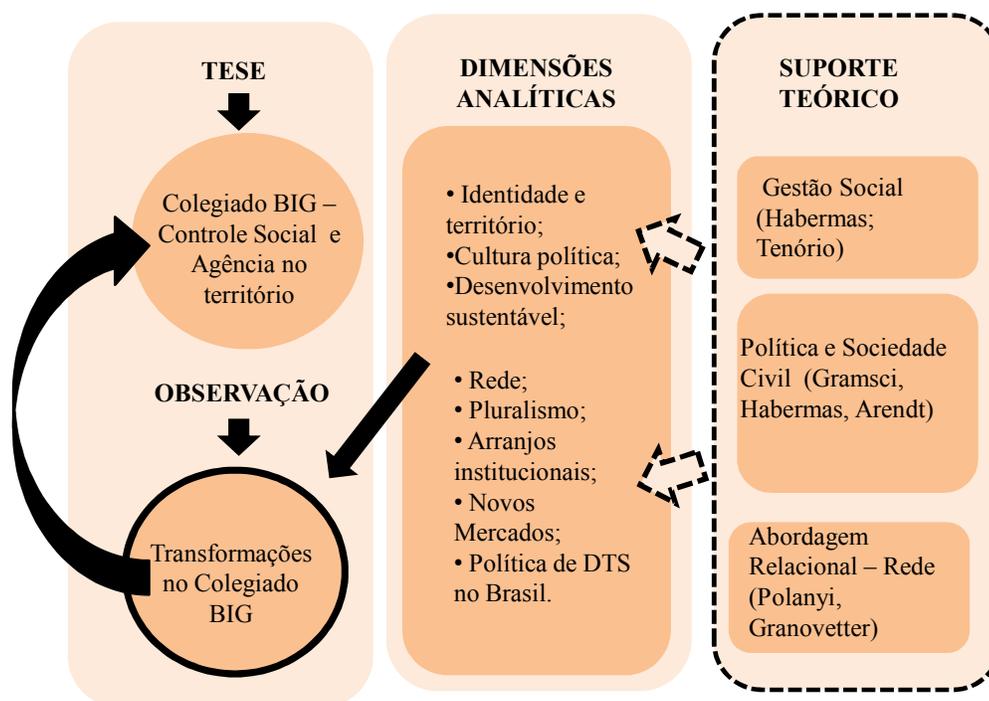
Os estudos políticos com base na análise institucional histórica que se utilizam do conceito de *path dependency* procuram analisar como as decisões dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo, são capazes de criar instituições que

---

<sup>49</sup> Ver definição na seção 2.2.

deixam legados políticos e econômicos quase irreversíveis. Isso não quer dizer que novas opções de mudança não surjam durante a trajetória e que, portanto, o determinismo histórico seja prevalecente.

A Figura 1 apresenta o Quadro analítico da tese.



**Figura 1** - Quadro analítico da tese.  
**Fonte:** Elaborado pela autora.

A pesquisa usa a técnica descritiva, quando necessário expressar as normativas do MDA, as diretrizes determinadas pela SDT e pelo CONDRAF direcionando a gestão do PDSTR, os objetivos das instituições criadas e o modo de funcionamento do espaço público.

Usa-se também a técnica explicativa, de modo contextualizar os resultados encontrados a partir da análise dos dados coletados. Explica-se o processo que levou a nova composição e papel do Colegiado BIG. De forma crítica e fundamentada por referencial teórico, buscou-se responder e explicar os objetivos intermediários para desvendar a questão mais ampla: analisar a dinâmica política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande (BIG) de modo a entender o processo de legitimação, transformação e empoderamento desse espaço público durante e após seu desligamento do PDSTR.

Fez-se uma caracterização do território, não em termos descritivos sociodemográficos<sup>50</sup> e econômicos, mas de natureza sociopolítica, analisando as novas formas de reocupação do solo fluminense. Essa caracterização reforçou a necessidade de fortalecimento e mobilização social. Analisou-se a transformação do espaço que o Colegiado BIG representa e onde os atores interagem de modo a mostrar as condições objetivas dos conflitos políticos. A partir daí buscou-se compreender as relações subjetivas a partir das articulações e os objetivos

<sup>50</sup> Para obter essas informações ver KRAEMER (2018).

dessa interação dentre os atores do Colegiado BIG. Isso revelou o potencial do Colegiado de interferir no Desenvolvimento Territorial Sustentável da BIG.

**Quadro4** - Comunidades tradicionais presentes no Território BIG.

Municípios Integrantes	Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica e Paraty
População Total	430.502
População Rural	39.127 (9% da população total)
Agricultores Familiares	1.833
Famílias Assentadas	294
Pescadores Artesanais	1.901
Comunidades Quilombolas	05 Comunidades – 660 Famílias
Terras Indígenas	05 Aldeias
Área Total Do Território	2.663 KM <sup>2</sup>

**Fonte:** Dados adaptados de UNACOOOP (2011). Dados Censos demográfico (2010) e Agropecuário, 2006.

Nesta tese, respeitada a diferença entre as categorias sociopolítica daqueles envolvidos com a agricultura sustentável enraizada no território, e entendendo que a política territorial tinha com seu principal público o agricultor familiar, qualquer que seja a categoria sociopolítica, todos (agricultor familiar, pequenos proprietários, indígenas, comunidades remanescentes de quilombolas, caiçaras, mulheres e jovens do campo e assentados de reforma agrária) são reconhecidos como pertencentes às **comunidades rurais**, com o recorte identitário definido na discussão teórica. No Quadro 03 destacam-se as comunidades tradicionais presentes Baía da Ilha Grande.

**Quadro5** - Métodos e expectativas dos objetivos intermediários da pesquisa (Continua).

	Objetivos Intermediários	Métodos Aplicados	Expectativas
i	Mostrar sucintamente a recharacterização do território BIG, segundo o contexto histórico e de acordo com políticas de saneamento, de infraestrutura, de assentamento, industrialização e dos interesses do mercado.	#Pesquisa documental: Informações disponíveis nos sítios oficiais da internet, tanto do poder público e como do mercado # Pesquisa bibliográfica: livros, artigos de periódicos, dissertações e teses, bem como anais de congressos científicos.	Estabelecer uma relação entre as transformações ocorridas no território quanto ao reordenamento do espaço rural-urbano promovidas pelo poder público e pelo mercado; e sua implicação sobre a permanência e no modo de vida das comunidades rurais no território Rural da Baía da Ilha Grande.
ii	Identificar as instituições representantes dos poderes públicos de diferentes esferas e da sociedade civil, atores do Colegiado BIG e analisar o grau de envolvimento desses atores.	# Pesquisa documental: dos regimentos internos do colegiado, Atas das reuniões. # Observação participante enquanto membro representante da UFRRJ no Colegiado BIG, bem enquanto colaboradora do NEDET BIG e PEPEDT, nas próprias reuniões do Colegiado BIG e nos eventos considerados pertinentes ao estudo.	Identificar e descrever os papéis de cada ator do poder público envolvido no Colegiado BIG. Qualifica-se os atores mais influentes dentre as instituições de fomento, de ensino e pesquisa; bem como as lideranças da sociedade civil e as que surgiram a partir da atuação do Colegiado durante o período da pesquisa.

**Quadro 4 - Métodos e expectativas dos objetivos intermediários da pesquisa (Continuação).**

iii	<p>Analisar o processo de amadurecimento da cultura política quanto à atuação e à participação da sociedade civil no Controle Social do Território BIG.</p>	<p># Pesquisa bibliográfica: livros, artigos de periódicos, dissertações, teses e anais de congressos.                  # Pesquisa documental: Leis ambientais, Atas do Colegiado BIG.                  # Entrevistas semiestruturadas com os membros da sociedade civil.                  # Entrevistas por pauta com os membros do poder público.                  # Observação participante enquanto membro representante da UFRRJ no Colegiado BIG, bem enquanto colaboradora do NEDET BIG e PEPEDT, nas próprias reuniões do Colegiado BIG e nos eventos considerados pertinentes ao estudo.</p>	<p>Analisa-se, a partir dos princípios da cidadania deliberativa, que orienta a gestão social, a atuação do Colegiado BIG.                  Questiona-se seu fortalecimento na defesa dos interesses das comunidades rurais do território BIG e para exercer controle social sobre as políticas públicas e intervenções do setor privado. De modo mais amplo, se há autonomia e agência da sociedade civil, representada no Colegiado BIG, na gestão territorial.</p>
iv	<p>Analisar a antiga e a nova estrutura da rede do Colegiado BIG, a primeira definida pelo MDA e a segunda moldada pelos atores. Por meio da investigação do processo de ampliação e transformação da rede do Colegiado BIG, avalia-se sua legitimidade e força para apoiar à sociedade civil e para atuar no Território BIG diante dos novos papéis assumidos por essa instituição em sua reconfiguração.</p>	<p># Pesquisa bibliográfica: livros, artigos de periódicos, dissertações, teses e anais de congresso.                  # Observação participante enquanto membro representante da UFRRJ no Colegiado BIG, bem enquanto colaboradora do NEDET BIG e PEPEDT, nas próprias reuniões do Colegiado BIG, nos eventos considerados pertinentes ao estudo</p>	<p>Busca-se mostrar a transformação do Colegiado BIG, de espaço consultivo no desenho institucional do PDSTR para instância política de controle social e espaço de articulação e mobilização, a partir da ampliação da rede moldada pelos atores em prol do desenvolvimento sustentável do território.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Considerando o já citado protagonismo do agricultor familiar nas políticas federais de desenvolvimento rural desde a década de 1990, cabe destacar que, segundo Abramovay (1998).

Muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a agricultura familiar é definida como um valor. O apoio que recebe vem das consequências que seu desenvolvimento pode propiciar: melhores condições de vida, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza. [...] a agricultura familiar é vista como o setor social capaz de contrabalançar a tendência tão própria à nossa sociedade, de desvalorizar o meio rural como lugar em que é possível construir melhores condições de vida, de encará-lo como o local em que permanecem aqueles que ainda não enveredaram pela “verdadeira aventura civilizatória”, a urbana (ABRAMOVAY, 1998, p. 143).

No Quadro 04 estão sintetizadas as técnicas e métodos que foram aplicados na pesquisa, de acordo com os objetivos intermediários, bem como os resultados que se esperava alcançar com a aplicação de diferentes métodos, segundo cada objetivo intermediário proposto. Reconhece-se que, embora o pesquisador busque abster-se de ideias pré-concebidas a respeito do problema aqui desenvolvido, as respostas e conclusões também estarão, inevitavelmente, impregnadas de suas crenças, suposições, paradigmas e valores.

## **5.2 Coleta e Tratamento dos Dados**

Como método de campo utilizou-se o estudo de caso, pois ele contribui para a compreensão dos fenômenos organizacionais, sociais e políticos contemporâneos (YIN, 2005). O estudo de caso aqui não se limita a fase exploratória, mas também foi útil para descrever e explicar os fenômenos de modo a testar das suposições aqui levantadas.

Questiona-se como se deu o processo que caracteriza a dinâmica política atual do Colegiado BIG levando-o a se legitimar no território como instituição de controle social e espaço de articulação de estratégias para o desenvolvimento do território a partir da nova rede moldada pelos atores. O estudo de caso do Colegiado BIG possibilita entender o papel e o envolvimento dos atores que interferem nessa dinâmica, levantando-se um "conjunto contemporâneo de acontecimentos" (YIN, 2005, p.28).

Os meios para obter os dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa foram: bibliográfico, documental, observação participante, pesquisa ação e entrevistas semiestruturadas. A observação participante foi exercida durante as reuniões ordinárias ou temáticas do Colegiado BIG, seminários e outros eventos considerados relevantes, entre 2015 e 2018. Lançou-se mão também de entrevistas e questionários.

Conforme salienta Vergara (1998, p.52), “na observação participante, você já está engajado ou se engaja na vida do grupo ou na situação; é um ator [...]”. No Quadro 5 estão listados, em ordem cronológica, os eventos nos quais a investigadora observou os fenômenos, coletar informações, estabeleceu relações de modo a analisá-las, para enfim verificar as suposições elencadas.

A Figura 12 mostra a investigadora em momento de descontração após a finalizaçãodaprimeira parte da 8ª Reunião Ordinária. O caráter mais informal da foto retrata a percepção, por parte dos que estavam presentes, do interesse, valorização e engajamento demonstrados pelo PEPEDT e pela investigadora com as comunidades rurais. Nessa reunião especificamente, a investigadora dedicou muita energia na mobilização dos atores. Dessa forma, fortaleceu com eles os laços no território, facilitando coleta de dados da pesquisa.



**Figura 128<sup>a</sup>** Reunião Ordinária do Colegiado BIG ocorrida em Seropédica/RJ em 30.03.2017.  
**Fonte:** Acervo do PEPEDT.

A forma de investigação envolveu também a pesquisa ação. Em ambos os casos foi fundamental o apoio dos integrantes do PEPEDT/UFRRJ, do qual a pesquisadora parte. Outro importante facilitador da pesquisa tem a ver com o fato de que a pesquisadora é membro do Colegiado BIG, representando a UFRRJ. Enquanto articuladora do PEPEDT e do Colegiado BIG atua no planejamento, organização e execução dos eventos, ao mesmo tempo em que mobiliza os atores. De acordo com Tripp (2005, p.443), esse método de pesquisa pode ser definido como " toda tentativa continuada, sistemática e empiricamente fundamentada de aprimorar a prática". Ou ainda "é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela" (TRIPP, 2005, p.445-446).

De acordo com o autor, o método tem sido aplicado em campos distintos, os quais se destaca: administração, desenvolvimento comunitário, política, conscientização e concessão de poder e desenvolvimento da agricultura. No caso dessa tese trata-se do aprimorando da prática da cidadania deliberativa no campo da política e do desenvolvimento rural: desde o trabalho de mobilização até o exercício do controle social pelas comunidades rurais. O autor definiu um ciclo para a pesquisa ação, no qual: "Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação" (TRIPP, 2005, p.446).

As Figuras 13 e 14 ilustram a ação da investigadora na articulação e na inclusão produtiva das comunidades rurais a partir do Colegiado BIG, revelando o uso o método da pesquisa-ação, como proposto por Tripp (2005): o processo de investigação se inicia com o planejamento do evento a partir dos objetivos desejados. Os eventos são implementados e descritos nas Atas e nos apontamentos em diário de pesquisa. Os resultados foram gradativamente analisados e os procedimentos aprimorados de modo que o método mantém uma natureza cíclica.

**Quadro6** Cronologia das ações do Colegiado BIG segundo observação participante.

Reunião	Data	Local	Obervação Participante
<b>2015</b>			
1ª Reunião do Colegiado	12/08/2015	Seropédica - Auditório Paulo Freire	SIM
2ª Reunião do Colegiado	02/10/2015	Paraty - Sede Ass Moradores de Barra Grande	SIM
GT Regimento	22/10/2015	Mangaratiba - Ass de produtores rurais e artesanais	NÃO
3ª Reunião do Colegiado	26/11/2015	Seropédica - Auditório PSA	SIM
Conferência de ATER	16/12/2015	Itaguaí - Salão Hilux	SIM
<b>2016</b>			
4ª Reunião do Colegiado	04/03/2016	Rio Claro - Câmara Municipal	NAO
Capacitação I	06/04/2016	Mangaratiba - P.E.Cunhambebe	SIM
Capacitação II	04/05/2016	Mangaratiba - P.E.Cunhambebe	SIM
GT Comitês	11/05/2016	Mangaratiba - Agroindústria de Bananas	SIM
5ª Reunião do Colegiado	08/06/2016	Angra dos Reis - Centro de Estudos Ambientais	SIM
1a. Reunião para a criação da feira da agricultura familiar da UFRRJ	01/06/2016	Seropédica - Fazendinha da UFRRJ	SIM
GT PTDRSS	29/06/2016	Mangaratiba - P.E.Cunhambebe	SIM
6ª Reunião do Colegiado	28/09/2016	Seropédica - Auditório PSA	SIM
7ª Reunião do Colegiado	02/12/2016	Paraty - Associação de Moradores e Agricultores de Barra Grande	SIM
<b>2017</b>			
8ª Reunião do Colegiado	30/03/2017	Seropédica - Auditório Hilton Salles	SIM
9ª Reunião do Colegiado	21/06/2017	Itaguaí - Câmara Municipal	SIM
GT PTDRSS	12/07/2017	Seropédica - Pós-Graduação	SIM
10ª Reunião do Colegiado	22/09/2017	Mangaratiba - PECunhambebe	NÃO
GT 1 Consórcio Intermunicipal	07/11/2017	Mangaratiba - Horto Municipal	SIM
GT 2 Consórcio intermunicipal	28/11/2017	Mangaratiba - Agroindústria Bananas	SIM
11ª Reunião do Colegiado	08/12/2017	Paraty - Sede ICM-BIO	NAO
<b>2018</b>			
GT 3 Consórcio intermunicipal	05/04/2018	Mangaratiba - Agroindústria Bananas	SIM
12ª Reunião do Colegiado	11/04/2018	Seropédica - Auditório Hilton Salles	SIM
13ª Reunião do Colegiado	08/06/2018	Itaguaí - Câmara Municipal	SIM
14ª Reunião do Colegiado	29/09/2018	Seropédica - Auditório Biblioteca	SIM
15ª Reunião do Colegiado	07/12/2018	Mangaratiba - P.E.Cunhambebe	SIM

**Fonte:** Elaborado pela autora.



**Figura13** 2ª Reunião de Grupo de Trabalho para a criação do consórcio territorial ocorrida em 28.11.2017 em Mangaratiba/RJ.

**Fonte:** Acervo do PEPEDT.



**Figura14** Exposição de produtos alimentícios artesanais do Coletivo de Mulheres do Empório Chaya na 13ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG ocorrida em 08.06.2018.

**Fonte:** Acervo do PEPEDT.

A Figura 13 registra o segundo encontro para a criação do consórcio territorial. Estiveram presentes os secretários de agricultura de Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ. Bem como da Delegada Federal do Rio de Janeiro da SEAD e o Coordenador do PEPDT. O processo de construção do Consórcio segue avançando.

Na Figura 14 buscou-se ilustrar as iniciativas do Colegiado BIG, visando a inclusão produtiva. No caso específico procura-se motivar aos produtores rurais a diversificarem seus produtos por meio de preparo artesanal agregando valor territorial e identitário a eles agregados.

O Colegiado BIG foi apenas mais um dos vários CODETER no desenho do PDSTR, como já salientado. Contudo, não há registros publicados da forma como os atores dos Colegiados agiram para se manter atuantes e pôr em prática os novos papéis assumidos após seu descolamento do PDSTR. Isso torna o caso estudado singular. O estudo pode contribuir inclusive para que essa institucionalidade criada seja resgatada como estratégia resistência ou de desenvolvimento dos territórios diante de um horizonte em que se fará necessária a disputa por recursos e garantia de direitos.

As informações obtidas foram tratadas de forma qualitativa. De acordo com Flick (2009, p.20), este tipo de pesquisa se aplica:

[...] “ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida”, especificamente no que tange à expansão das diferentes percepções de desigualdades sociais a partir da “diversidade de ambientes, subculturas, estilos e formas de vida. Essa pluralização exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões”.

Toda a análise foi permeada pelo conceito de Cidadania Deliberativa e seus princípios - inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum -sistemizada por Tenório (2008) e já discutida na seção 3.2 da tese.

O Quadro 6 sintetiza suas as categorias e critérios de análise. Embora não se tenha aplicado com rigor o método da análise de discurso, a interpretação das falas registradas levou em consideração os interesses e ideais que orientam o ator entrevistado. De acordo com Gill (2002, p.245), o termo discurso é:

[...] empregado para se referir a todas as formas de fala e textos, seja quando ocorre naturalmente nas conversações, como quando é apresentado como material de entrevistas, ou textos escritos de todo tipo”. Neste caso, a realidade “é pensada como existindo por detrás do discurso - seja ela social, psicológica ou material (GILL, 2002, p.247).

O autor considera a linguagem como sendo um aspecto e empregado pelos atores com um propósito. Seja para fazer uma acusação, para se desculpar, por exemplo, pois “[...] nós estamos continuamente nos orientando pelo contexto interpretativo em que nos encontramos e construímos nosso discurso para nos ajustarmos a esse contexto”.

**Quadro 7- Categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa**

<b>Categorias</b>	<b>Crítérios</b>
1. Processo de discussão	a) Canais de difusão b) Qualidade da Informação c) Espaços de Transversalidade d) Pluralidade do Grupo Promotor e) Órgãos existentes f) Órgãos de acompanhamento g) Relação com outros processos participativos
2. Inclusão	h) Abertura de espaços de discussão i) Aceitação social, política e técnica j) Valorização Cidadã
3. Pluralismo	k) Participação de diferentes Atores l) Perfil dos atores
4. Igualdade Participativa	m) Forma de Escolha de Representantes n) Discursos dos Representantes o) Avaliação participativa
5. Autonomia	p) Alçada dos Atores q) Perfil da Liderança r) Possibilidade de exercer a própria vontade
6. Bem comum	s) Objetivos Alcançados t) Aprovação Cidadã dos resultados

**Fonte:** Tenório et al. (2008, p.11)

Foucault considera que "em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos". Sua função é "conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. O discurso inserido na política não é um "elemento transparente ou neutro" capaz de pacificá-la. Nele se exerce "de modo privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes" (FOUCAULT, 1996, p. 8-9). A interpretação dos dados é preciso considerar as entrelinhas nas falas proferidas pelos atores do Colegiado BIG, considerando-o também uma arena de manutenção ou conquista de poder.

Gill (2002), atenta ao pesquisador quanto à organização retórica do discurso, que se refere à interpretação da fala e dos textos na forma como estão organizados considerando que a vida social se caracteriza por conflitos diversos. Por isso o investigador precisa levar em conta "uma versão do mundo diante de versões competitivas. [...] A ênfase na natureza retórica dos textos dirige nossa atenção para as maneiras como todo discurso é organizado a fim de se tornar persuasivo" (GILL, 2002, p.250). A análise das diferentes formas pelas quais os discursos podem se revelar: atas, o regimento interno, diálogos nas reuniões no Colegiado BIG e entrevistas; permitiu um entendimento das forças contrárias e as encorajadoras ao processo do desenvolvimento sustentável centrado no território.

As entrevistas semiestruturadas foram dispostas na tese conforme a importância da fala do entrevistado sobre o tema discutido naquele momento. Ainda que extraído e deslocado de um conjunto de outras perguntas, sempre se manteve a fala do entrevistado em seu contexto original.

Também foi feita uma análise da qualidade da interação política e coesão social dos Atores no Colegiado BIG; como um tipo de capital capaz de trazer benefícios econômicos e sociais ao território BIG em prol do Desenvolvimento Territorial Sustentável; a partir da

abordagem relacional e do trabalho de Granovetter (2000). Essa interação foi medida pela força dos vínculos interpessoais, classificados como: forte ou fraco (profícuo ou não profícuo).

Os laços das instituições do poder público com o Colegiado BIG deveriam naturalmente ser considerados fortes, dado sua formalidade junto à política federal, mas não o são, como foi verificado na tese. Dessa maneira, durante o processo de análise, visto que não se pode dizer que o vínculo de uma instituição com o poder público seja inexistente, pois foi formal durante um período de tempo, houve a necessidade de qualificar os laços fracos, quando fracos, como sendo em profícuos ou não profícuos. Os profícuos são aquelas articulações que podem resultar em benefício para o Território BIG, enquanto não profícuos são aqueles que além de fracos, a sua presença no Colegiado BIG não proporcionaram e não se vislumbra num período futuro, qualquer benefício ao território por meio de articulação nesse espaço de discussão.

Essa abordagem mostrou o potencial de interação e coesão dos atores. O laço foi considerado mais forte quanto maior fosse o envolvimento do ator com as propostas territoriais a partir do Colegiado BIG e ou para a sua operacionalidade. A mensuração de quão forte ou não era o vínculo do ator com suas atividades no Colegiado BIG foi feita qualitativamente considerando os critérios de frequência, envolvimento e tipo de ação dos atores, a partir dos dados coletados. O envolvimento dos atores foi considerado positivo se o ator se mostrou presente, ativo e propositivo.

A pesquisa documental, como sintetiza Vergara (1998, p.46), “é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos [...]”. As principais fontes documentais consultadas na tese foram: o Regimento Interno do Colegiado BIG, as atas das reuniões do Colegiado BIG, indicadores sociodemográficos e econômicos, informações disponíveis nos sítios da internet, tanto do poder público e como do setor privado, legislações, anais de congressos científicos e diário de pesquisa.

O uso da técnica da entrevista tem como proposta fundamentados em Marconi e Lakatos (2010, p.179) que visam descobrir se os atores estão informados quanto o papel e a importância do Colegiado BIG e de suas transformações no exercício do controle social e em busca do desenvolvimento territorial rural sustentável; analisar a legitimidade do Colegiado no Território e em outros espaços de discussão quanto ao seu potencial em representar os interesses das comunidades rurais. Entender, a partir das repostas das representações, se os princípios da cidadania deliberativa, que orienta a gestão social, são adotados no Colegiado BIG.

Os entrevistados foram antecipadamente esclarecidos quanto ao objetivo da pesquisa, sua relevância para o Território BIG e por que a colaboração na pesquisa era importante. Foi garantido o sigilo da fonte.

No caso da sociedade civil foi aplicado um formulário semiestruturado, com perguntas abertas e fechadas aos entrevistados. Há que se salientar que, neste caso, a disponibilidade para responder às perguntas foi baixa. A opção por algumas perguntas fechadas se deve à dificuldade que os atores da sociedade civil têm em expressar sua percepção política sobre os fatos ocorridos no Colegiado. Em relação ao poder público, as entrevistas às instituições de assistência técnica, pesquisa e extensão, mais presentes no Colegiado BIG, foi realizada por pauta. Neste caso, o entrevistador informou os pontos a serem explorados com o entrevistado (VERGARA, 1998, p.53). De acordo com Gaskell (2002, p.65):

O emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceptuais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão

das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos.

A partir do exposto, optou-se pela triangulação dos dados, ou seja, os dados coletados foram tratados segundo diferentes métodos. Segundo Flick (2009, p.32), a triangulação dos dados “supera as limitações de um método único por combinar diversos métodos e dar-lhes igual relevância.” Ao utilizar observação participante, de acordo com Gaskell (2002, p.72), “o pesquisador está aberto a uma maior amplitude e profundidade de informação, é capaz de triangular diferentes impressões e observações, e consegue conferir discrepâncias emergentes no decurso do trabalho de campo”. Ao usar somente um método o pesquisador poderia ser induzido a fazer falsas inferências a respeito do fenômeno estudado.

O Universo da pesquisa foi composto por todos os atores que se relacionam ou são representadas no e pelo Colegiado BIG sejam eles do poder público, da sociedade civil ou do mercado. A amostra foi definida a partir do critério não probabilístico: por acessibilidade, ou, seja, foram selecionados os sujeitos pela facilidade de acesso a eles; e portipicidade, onde os atores são elencados pelo seu envolvimento ou frequência no Colegiado. Contou-se, ainda, com a solidariedade dos atores em responder aos questionários propostos.

Os atores do Colegiado foram agrupados, como recorte metodológico, em três grandes categorias: poder público, sociedade civil e mercado. No caso da sociedade civil, para simplificação e clareza da análise, ela foi dividida em duas categorias: representação individual e coletiva. Quando da abordagem relacional, as representações coletivas da sociedade civil e do poder público foram organizadas em núcleos municipais, segundo local de atuação ou gestão enquanto micro arenas de interação. As instituições de assistência técnica, ensino, pesquisa e extensão formaram um núcleo separado pois são supra municipais. O atuação e envolvimento dos atores foram analisados individual ou coletivamente, segundo o interesse da discussão.

Na Figura 15, sistematiza-se o universo de atores envolvidos no Colegiado BIG. O mercado foi deliberadamente posto em menor tamanho, pois sua representação até 2016 era inexistente e ainda é muito pequena. O PEPEDT é colocado num plano mais distante, pois não faz parte do Colegiado BIG, mas deve aparecer na Figura, pois possui uma relação entrelaçada com ele. Os atores do PEPEDT são parte integrante do Colegiado BIG como colaboradores.

Foi ainda adotado o método da amostragem por saturação teórica. Neste caso, de acordo com Fontanella et al. (2008, p.17), se suspende a inclusão de novos participantes “quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados.” Este foi o caso dos questionários aplicados à sociedade civil.

Conforme argumenta Gaskell (2002, p. 71), “as representações das experiências vividas não surgem das mentes individuais; em alguma medida, elas são o resultado de processos sociais.” Por isso, ao investigar um tema num grupo social, as primeiras entrevistas trarão surpresas, mas, à medida que temas comuns aparecem repetidamente, a confiança do investigador na compreensão do fenômeno cresce a tal ponto que este percebe que não surgirão novas informações. “Neste ponto de saturação do sentido, o pesquisador pode deixar seu tópico guia para conferir sua compreensão, e se a avaliação do fenômeno é corroborada, e um sinal de que é tempo de parar” (GASKELL,2002, p. 71).



**Figura15-** Atores e articulações no Colegiado BIG  
**Fonte:** Elaborada pela autora.

Outro elemento limitador da amostra é a quantidade de entrevistas que o investigador tem capacidade de analisar, de modo a não prejudicar a análise das informações obtidas. Segundo Gaskell (2002, p.71), “há uma perda de informação no relatório escrito, e o entrevistador deve ser capaz de trazer à memória o tom emocional do entrevistado e lembrar por que eles fizeram uma pergunta específica.” Também depende da memória do investigador, segundo o autor, a capacidade de relacionar as falas dos entrevistados. Isto porque outras entrevistas podem realçar fatos da primeira, a partir de comentários “que numa primeira escuta pareciam sem sentido podem, repentinamente, entrar em cena na medida que as contribuições de diferentes entrevistados são comparadas e contrastadas”. Assim, “há um limite máximo ao número de entrevistas que é necessário fazer, e possível de analisar. Para cada pesquisador, este limite é algo entre 15 e 25 entrevistas individuais” (Ibid., p.71).

Por todo o exposto acima, as representações entrevistadas estiveram condicionadas ao acesso ao entrevistado, a sua contribuição adicional ao entendimento do fenômeno e à força de sua representação simbólica no território BIG, sendo ele membro no não do Colegiado BIG. Os dados foram codificados em planilha eletrônica e sistematizados em Quadros e tabelas. O software PowerPoint foi utilizado para esquematização de Figuras.

### 5.3 O Caráter Interdisciplinar da Pesquisa

Sob a perspectiva do avanço científico, destaca-se a necessidade de inovação do próprio pensamento estruturante para responder à problemas complexos, como é o caso dessa tese, quando se relaciona o desenvolvimento territorial rural sustentável com a mobilização da sociedade civil organizada, no âmbito do Colegiado BIG. Esta investigação científica exige conhecimento de uma série de campos da ciência. Para um economista, como é o caso da investigadora dessa tese, não é muito confortável adentrar pelos campos da sociologia, antropologia, filosofia e direito.

Segundo Hernández et al. (2009), a ciência está enfrentando uma crise global, causada, paradoxalmente, pela especialização, o progresso e o método, paradigma que a norteia. Para

os autores, a hiperespecialização levou à separação do objeto do seu contexto e da realidade, limitando as fronteiras de muitas áreas da ciência, que necessitam dialogar com as demais. A pesquisa em questão busca o contrário disso. O objeto, o Colegiado BIG, é analisado em seu contexto histórico e social e mediante o cenário político atual.

A interdisciplina é necessária para o estabelecimento da relação entre o conhecimento, a sociedade e a natureza. A motivação da participação da sociedade civil, organizada no Colegiado BIG, está enraizada em sua identidade e modo de vida. Garantir acesso às políticas e aos mercados para comercializar seus produtos não está dissociado da defesa de seu território, seja no aspecto ambiental, seja referente à resistência às diversas formas de expulsão.

Por outro lado, os órgãos ambientais se fundamentam nas ciências naturais para justificar a desterritorialização da população local no sentido de serem impedidas da ocupação do espaço "com seus usos costumeiros" (FERREIRA, 2010). Segundo a autora, a valorização do patrimônio genético fez do Brasil uma potência mundial de bioeconomia em diversidade de genes, micro-organismos e moléculas. Por outro lado, as populações tradicionais passaram ser percebidas como guardiãs desse recurso. São ao mesmo tempo o próprio "objeto de conservação" do saber-recurso, e também uma ameaça ao recurso. De uma forma ou de outra, acabam sendo desterritorializadas no sentido acima.

O mercado imobiliário, por sua vez, tem seu apoio nas regulamentações, ciências jurídicas, quando propõe compensações questionáveis diante das transformações que vem empreendendo no território, como, por exemplo, a recuperação de outra área. Além disso, seu poder financeiro pode estar relacionado a obtenção de licenças ambientais tecnicamente questionáveis.

A análise da dinâmica política do Colegiado BIG, de modo a entender o processo de legitimação e empoderamento desse espaço e da sociedade civil e o envolvimento dos atores sociais e das instituições nas estratégias pensadas para o desenvolvimento do território, a partir da nova rede moldada pelos atores, requer do pesquisador a adoção de um diálogo interdisciplinar, sem que, para isso, abra mão do processo de racionalização do pensamento.

Por outro lado, no momento de reflexão e análise dos dados, é importante não negar a influência do mundo dos sentidos, onde a referida racionalização do pensamento está impregnada da percepção e da intuição do investigador.

Para atender ao objetivo mais amplo da tese, fez-se necessário buscar aporte teórico nas ciências econômicas, na sociologia, na antropologia, na geografia, na história, na filosofia, no direito, na ciência política e na gestão pública. Para citar o exemplo de Sevilla Guzmán (2002, p.18):

[...] o aporte fundamental da agroecologia tem uma natureza social, uma vez que se apoia na ação social coletiva de determinados setores da sociedade civil vinculados ao manejo dos recursos naturais, razão pela qual é também, neste sentido, sociológica.

Analogamente, a criação ou ampliação de uma cultura política de modo a consolidar um comportamento político participativo, a partir do Colegiado BIG, é importante como i) forma de resistência e ii) para melhorar sua condição econômica. No primeiro caso, é preciso que os atores estejam inseridos nesse espaço como forma de unir forças contra as ameaças mencionadas na introdução dessa tese. Estuda-se o Colegiado BIG enquanto uma arena de descentralização do poder, inserindo a discussão no campo da ciência política e da geografia. Já força da mobilização e o potencial de controle social, encaminha o problema para a ciência política.

No segundo caso, é importante tanto no aspecto da captação de recursos, como também para a organização associativa, de buscar formas inovadoras ou intersetoriais de inclusão no mercado. Aqui são articulados os campos da economia, da ciência política e da

administração pública. Tanto sua vida econômica como a sua inserção de novos mercados, explorando por exemplo a economia verde, tem caráter identitário e territorial, fazendo-se necessário a abordagem dos atores do Colegiado BIG pelos campos da antropologia, da sociologia e da geografia. Há ainda um processo de desterritorialização das comunidades rurais de natureza jurídica e ambiental, o que traz para a o centro da análise o campo jurídico e ambiental.

#### **5.4 Limitações da Pesquisa**

As pesquisas de campo trazem dificuldades ao investigador em manter um distanciamento de suas convicções no momento da análise dos resultados, especialmente quando se está engajado na arena política, objeto de pesquisa. Mesmo afirmando que a investigadora tenha buscado lidar com essa limitação, é possível que o resultado da tese tenha sido influenciado por seus valores sociopolíticos e culturais.

A falta de acesso à documentação e relatórios das atividades do Colegiado BIG no território, bem como aos registros referentes ao recebimento de recursos financeiros do PDSTR, anteriormente à inserção do NEDET BIG na assessoria do Colegiado, foi outra limitação com que a investigadora se deparou, mas foi possível resgatar parte dessa memória. a partir das entrevistas a alguns membros antigos do Território BIG.

Uma terceira dificuldade deve-se ao fato de que, embora o formulário semiestruturado tenha sido entregue desde setembro de 2018 a todos os atores da sociedade civil, em duas reuniões ordinárias seguidas do Colegiado BIG, só um pequeno número foi respondido. Nove no total. Alguns foram obtidos com muita insistência, já em dezembro de 2018. É possível que isso se deva à saturação dos atores devido ao fato de o grupo já ter sido investigado anteriormente. Contudo, aqueles que se propuseram a responder, são em grande maioria membros ativos e mais conscientes dos acontecimentos em torno do Colegiado BIG. Além disso, a análise das questões abertas mostrou certa repetição e redundância, o que reduziu significativamente o prejuízo da análise.

Ressalta-se, ainda, que não se percebeu a necessidade de visitação às secretarias municipais de agricultura e pesca, visto a articulação da pesquisadora para a construção do consórcio territorial possibilitou sua aproximação com os secretários, que frequentaram as reuniões ordinárias, favorecendo a obtenção de informações quanto a operacionalidade da secretarias e sua intenção promover arranjos institucionais pelo território via Colegiado BIG. A frequência e as respostas obtidas por membros da sociedade civil e do poder público também possibilitaram a percepção do nível de envolvimento das prefeituras.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Delgado e Leite (2011, p.431), sustentado pelas discussões nas seções anteriores, a estratégia política que busca valorizar "os processos de desenvolvimento sustentável, aliado à ideia de justiça e/ou equidade social", como era o caso do PDSTR, precisa superar os obstáculos que envolvem dentre outros: i) a legitimação dos espaços públicos de discussão e decisão; ii) o empoderamento dos atores e instituições presentes nesses espaços, de modo que tenham agência sobre projetos estratégicos que possam alcançar todo o território eiii) a articulação de políticas e instituições. Acrescenta-se aí, a necessidade de a sociedade civil exercer controle social sobre o poder público e sobre o mercado, que interferem na sua forma de ocupação do espaço.

Analisa-se a dinâmica política do Colegiado (BIG),no período 2015-2018, de modo a entender o processo de legitimação, transformação e empoderamento desse espaço público durante e após seu desligamento do PDSTR. Investiga-se, em especial, se esta esfera pública é uma instituição política capaz de atuar em apoio às comunidades rurais, para o exercício do controle social e ampliação de espaços no mercado como forma de resistência às pressões exercidas sobre elas. Tal capacidade é revelada pelo grau de envolvimento dos atores sociais e das instituições e pela qualidade de suas ações; por diferentes abordagens metodológicas, organizados nesse espaço para a execução de estratégias de desenvolvimento do Território.

O envolvimento da sociedade civil organizada no Colegiado BIG depende do fortalecimento da cultura política, o que também é discutido.

O uso do conceito de gestão social (TENÓRIO, 2000, 2008, 2012), é aqui utilizado como uma orientação metodológica para possibilitar a organização do pensamento ao relacionar a teoria e as práticas exercidas pelos membros do Colegiado. Favareto (2014) considerou que o tipo de gestão social praticada no PDSTR estava obsoleto. Na verdade, a partir das considerações feitas nessa tese sobre o conceito, pode-se dizer que o conceito de gestão que ele analisou não levava em conta a maioria dos princípios da cidadania deliberativa de Tenório et al. (2008).

### 6.1 A Gestão Social no Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande

#### 6.1.1 Inclusão de atores no Colegiado BIG

Todos os esforços iniciais do NEDET BIG se concentraram nas atividades de reorganização do Colegiado BIG enquanto principal espaço de discussão na esfera territorial do PDSTR. Depois esse espaço se tornou autônomo da esfera política, assessorado pelo PEPEDT sob a institucionalidade da UFRRJ.

A Resolução 48 do MDA/CONDRAF (2004, p.1), em seu artigo 1º recomendava que os CODETER contemplassem a "representatividade, diversidade e pluralidade dos atores", levando em consideração os processos de articulação existentes nos territórios de modo a garantir que houvesse efetiva gestão social. A representatividade é algo difícil de ser avaliada em curto prazo, visto que as lideranças das organizações sempre irão se apresentar como representantes dos interesses coletivos. Somente a troca de experiências, a observação das ações e dos discursos revelará o quanto o membro do Colegiado de fato representa o interesse das comunidades rurais no Território. De fato,há casos emque o conselheiro não demonstra representar o interesse coletivo, mas apenas um grupo privilegiado dentro desse coletivo.

Quanto à **pluralidade dos atores**, de acordo com o conceito de gestão social adotado nesta pesquisa, ela se enquadra na categoria Pluralismo, onde se espera que haja representação num espaço público de discussão, da sociedade civil, do Estado e do mercado. Por sua vez, segundo a referida resolução, pluralidade "pressupõe que as diferentes organizações

(associações, sindicatos, cooperativas, etc.) de uma mesma categoria estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento rural existentes". Conceito que não é antagônico, mas diverge do que aqui se adota como pluralismo, que é mais amplo. Na próxima seção o Pluralismo no Colegiado BIG será discutido com detalhes.

A diversidade dos atores está garantida na composição do Colegiado BIG, que conta com a presença de agricultores familiares, jovens, e de mulheres. Também estão incluídos indígenas e quilombolas. Contudo, a participação destes grupos é esporádica e sem muito envolvimento dos atores. Interessante mencionar a observação da representação da EMBRAPA-Agrobiologia no Colegiado BIG. Segundo esse membro, a inserção efetiva das comunidades indígenas nesse espaço os levou a perceber que poderiam atuar coletivamente. Por meio da convivência, entenderam que possuíam interesses em comum com os demais membros.

O local das reuniões é itinerante, previamente combinado e alternado segundo os municípios do território. A ideia das reuniões itinerantes foi decidida em plenária e tinha por objetivo não privilegiar a somente a um grupo dada a proximidade do local das reuniões e ainda se pretendia estreitar laços fortalecendo a identidade territorial dentre os membros na medida em que os atores têm que frequentar o espaço uns dos outros.

Ao analisar as listas de presença das reuniões ordinárias, o fator proximidade não indicou ser relevante para as representações do poder público pudessem estar presentes, visto que sua frequência às reuniões foi aleatória quanto a este quesito. Por outro lado, quando se trata da sociedade civil, o fator proximidade mostrou importância, mesmo quando contavam com o apoio financeiro dos recursos repassados pelo CNPq para cobrir gastos com alimentação e transporte da sociedade civil. A dificuldade com o transporte é reportada pela sociedade civil como um problema: pela dificuldade de acesso ao transporte, por conta da qualidade das estradas e rodovias locais, e até mesmo pela criminalidade nos transportes públicos.

De toda forma, a dificuldade com o transporte foi ampliada pela perda do apoio financeiro do MDA, e se tornou uma falha quanto ao princípio da inclusão. O PEPEDT chegou a buscar apoio nesse sentido nas prefeituras municipais e junto à SEAD, mas sem sucesso. Contudo, mais recentemente teve o compromisso de apoio, para o ano de 2019, do Comitê da Bacia do Rio Guandu para financiar pelo menos três reuniões ordinárias. Em adição, o aplicativo de telefone celular *WhatsApp* tem sido favorável ao acerto de caronas solidárias.

Quanto à **aceitação social, política e técnica** desse espaço participativo, uma forma de analisar é a partir a frequência dos atores, e observar suas variações antes e depois de maio de 2016. O Quadro 7 e a Figura 12 registram frequência dos atores do Colegiado BIG nas 15 reuniões ordinárias ocorridas, segundo sua representação institucional: representação coletiva da sociedade civil e poder público. O número médio de participantes nas reuniões fica em torno de 40, contando com os membros do PEPEDT. A participação tem caído, como se observa no Quadro 7, retomando o patamar da 7ª Reunião Ordinária, quando havia uma sinalização de desânimo. As causas próximas se para esse esvaziamento eram: o cenário político que desmontou quase todo o aparelho burocrático do MDA e pela perspectiva dos atores de não vislumbrar ações concretas ou que se traduzissem em transferência direta de recursos e benefícios.

Ficou claro para a maioria da plenária que deveria ser feita uma tentativa de aproximação com os prefeitos recém eleitos e os secretários de agricultura de modo ampliar a legitimidade e dar credibilidade ao Colegiado para dar continuidade às ações no Território. Com o intuito de atrair a atenção dessas novas representações do executivo, a sociedade civil solicitou na última Reunião Ordinária de 2016 apoio ao PEPEDT para fazer essa articulação. Essa ação deu novo ânimo à participação da sociedade civil. Tanto que, nas reuniões

seguintes, retomou-se o nível da frequência e até houve aumento da participação dos poderes públicos municipais.

O momento parecia oportuno para o NEDET/PEPEDT buscar apoio na própria UFRRJ e junto às prefeituras municipais, dada a perda do aporte financeiro do CNPq, mas sem muito sucesso.

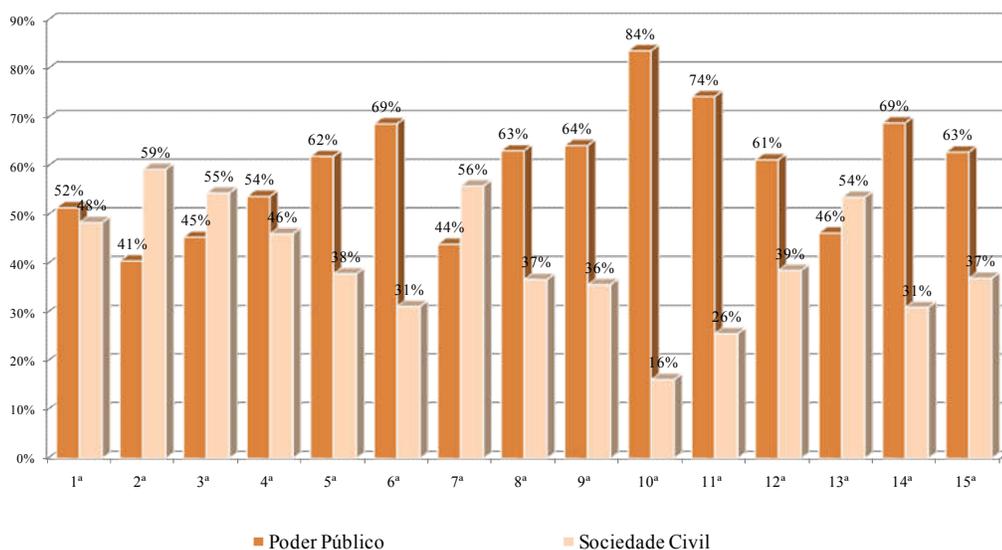
**Quadro8** - Assiduidade dos atores do Colegiado BIG segundo a data e ordem das reuniões ordinárias e segundo institucionalidade do representante.

Reuniões Ordinárias	Data	Poder Público	%	Sociedade Civil	%	Total de Participantes
1ª	12/08/2015	17	51,5	16	48,5	33
2ª	02/10/2015	28	40,6	41	59,4	69
3ª	26/11/2015	15	45,5	18	54,5	33
4ª	04/03/2016	14	53,8	12	46,2	26
5ª	08/06/2016	18	62,1	11	37,9	29
6ª	28/09/2016	22	68,8	10	31,3	32
7ª	02/12/2016	11	44,0	14	56,0	25
8ª	30/03/2017	43	63,2	25	36,8	68
9ª	21/06/2017	45	64,3	25	35,7	70
10ª	22/09/2017	31	83,8	6	16,2	37
11ª	08/12/2017	29	74,4	10	25,6	39
12ª	11/04/2018	27	61,4	17	38,6	44
13ª	08/06/2018	19	46,3	22	53,7	41
14ª	29/09/2018	20	69,0	9	31,0	29
15ª	07/12/2018	17	63,0	10	37,0	27

**Fonte:**Elaborado pela autora a partir das Atas das Reuniões do Colegiado BIG.

Observa-se que a frequência da sociedade civil nunca atingiu 60% e que o maior percentual já alcançado foi de 59%. Sua presença nas reuniões do Colegiado representa, em média, 41% dos presentes, como se pode observar na Figura 16, tendo atingido o menor percentual (16%) na 10ª Reunião Ordinária. Rocha (2017), também salientou a ausência da sociedade civil nas assembleias do Colegiado do Território Rural da Zona da Mata, Rondônia.

Dessa forma, um espaço que deveria ser ocupado por atores rurais, levantando suas demandas para um bem viver no campo, acaba sendo ocupado por instituições públicas-as quais, por vezes, direcionam os debates e as demandas para suas próprias necessidades e, conseqüentemente, também a aplicação dos recursos para sanar suas demandas (ROCHA, 2017, p.98).



**Figura16** - Percentual de participação dos membros do Colegiado BIG nas reuniões ordinárias.

**Fonte:** Elaborada pela autora.

Um representante do poder público de Angra dos Reis/RJ enumerou algumas razões para a baixa participação de ambas as representações para seu município, mas que reverbera para os demais: o enfraquecimento da atividade da agricultura e sua pouca força econômica. O valor adicionado do setor agropecuário em 2016 representou apenas 0,56% do total da economia fluminense, segundo o CEPERJ (2019). Isso afeta os interesses envolvidos para estimular a representação política. Hoje, há dificuldades de manutenção das organizações rurais na própria base. Segundo ele, o sindicato rural do município foi praticamente dissolvido. Enquanto há vinte anos havia uma dezena de associações ligadas ao setor, hoje não passam de três, como salienta o entrevistado. Os gestores públicos acabam desviando sua atenção, também aos setores secundários e terciários, enquanto isso, "*a agricultura nem é percebida*" (PPMAR).

A perda da força econômica da agricultura no estado do Rio de Janeiro e o enfraquecimento das organizações sociais associados a isso, retiraram da pauta de discussão dos governos temas relacionados a agricultura, incluindo aí a destinação de recursos às instituições de assistência técnica e extensão. Isto causa desânimo aos que trabalham no setor. A maioria dos entrevistados<sup>51</sup> do poder público mencionou a dificuldade que essas instituições estão enfrentando para trabalhar.

Um dos respondentes se disse desanimado, e que "*não tem o que fazer*" porque "*não tem uma política de sequência e de compromisso*". Kraemer (2018, p.180-81) observou a desvalorização da agricultura familiar pelo poder público em Mangaratiba/RJ, Paraty/RJ e Seropédica/RJ. Enquanto em Paraty/RJ e Mangaratiba/RJ "o setor de turismo se tornou a maior relevância econômica para os municípios, inclusive com grande incidência de especulação imobiliária", Seropédica/RJ sofreu "grande transformação econômica nos últimos anos devido a instalação de megaempreendimentos industriais no município e no seu entorno"; ou seja no Município de Itaguaí/RJ e na Zona Industrial de Santa Cruz, bairro da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Segundo Kraemer (2018), a pouca assistência dada às

<sup>51</sup> As instituições não serão mencionadas para não identificar os respondentes.

comunidades rurais demonstra avalorização da dimensão econômica pelos municípios, em detrimento das demais dimensões do desenvolvimento sustentável (SACHS, 2008).

Além dos indicadores de frequência dos atores, que ajudam a fortalecer o espaço de discussão, em especial após maio de 2016, a legitimidade do Colegiado BIG como espaço político e público de discussão foi conquistada passo a passo a partir de suas atividades.

Destaca-se dois momentos que marcaram a legitimidade do Colegiado enquanto instituição promotora do desenvolvimento do território e do controle social, e sua transformação num espaço público de discussão. Um deles é a 3ª Reunião Ordinária de novembro de 2015. A aprovação do Regimento Interno do Colegiado BIG, elaborado em conjunto num grupo de trabalho, e avaliado e aprovado pela plenária. Isso, de fato, consolidou sua institucionalidade. Houve ali um registro formal da identidade do Colegiado, fundamentada na democracia participativa.

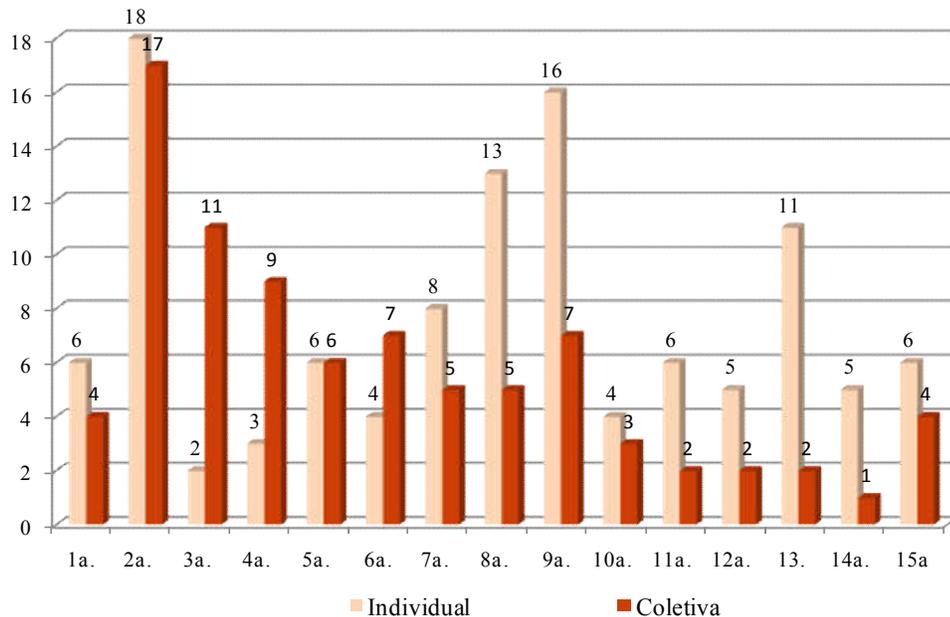
O segundo momento marcante ocorreu na 5ª Reunião Ordinária, em junho de 2016. Este foi o primeiro encontro em Reunião Ordinária após o fim do governo da Presidente da República Dilma Rousseff (2011-2016). Naquele evento, foi pactuado pela plenária que as atividades do Colegiado BIG teriam continuidade. Duas reuniões ocorreram ainda naquele ano.

Esta mobilização possivelmente não foi feita no Colegiado Territorial do Sertão de São Francisco/PE. Para Silva et al. (2017a, p.81), "as mudanças no Governo Federal, o cenário político de incertezas e diminuição de recursos para as políticas públicas de fortalecimento da Agricultura Familiar também gerou descontentamento e desmotivação" do Colegiado.

Todo esse esforço coletivo reforça a importância do acompanhamento pela equipe da UFRRJ na mobilização dos atores. Tenório e Rozenberg (1997, 103-4) afirmam haver uma tendência ao esvaziamento ou de apropriação por parte de um pequeno grupo do espaço político de deliberação, quando a concessão da participação não é acompanhada por uma ação educativa e de conscientização, porque há todo um processo de interiorização de seu papel por parte do indivíduo.

A legitimidade das ações do Colegiado BIG pode estar comprometida pela redução da frequência dessas representações coletivas. Observa-se na Figura 17 que, até a 6ª Reunião Ordinária, o quantitativo da representação coletiva da sociedade civil estava relativamente equilibrado com o da individual, chegando a superá-la algumas vezes.

A partir daí, esta relação se inverte, embora a representação coletiva tenha se mantido estável entre a 5ª e a 9ª Reuniões. Aparentava que, após 8ª Reunião Ordinária, com a inserção do poder público municipal, o Quadro se inverteria. A frequência chegou a retornar ao patamar na 9ª Reunião Ordinária, mas, na sequência, reduziu tanto que chegou a contar com somente uma representação coletiva na 14ª Reunião Ordinária.



**Figura17** - Frequência dos atores da sociedade civil segundo forma de representação política.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Uma importante liderança política da sociedade civil, na 7ª Reunião Ordinária ocorrida em dezembro de 2016, associou a perda da força do Colegiado BIG à falta de incentivo das políticas públicas. Em seu entendimento, o Colegiado só teria sentido diante desses incentivos. Ao mesmo tempo, essa representação também reconhece o Colegiado como um articulador junto às prefeituras.

A percepção de que se não serão obtidas vantagens imediatas a partir da participação das reuniões pode ter desmotivado ambas as representações, do poder público e da sociedade civil, a participarem. Essa ausência pode estar reproduzindo a lógica clientelista da população brasileira em geral. Sua origem está nas relações da sociedade agrário-exportadora, reforçado no período de transição da mão de obra escrava para a livre, como discutido no capítulo três (SCHWARZ, 1981; LEAL, 1986; HOLANDA, 2014). Os mesmos membros entrevistados da sociedade civil, que deixaram de participar, criticam essa ausência dessa representação nas reuniões. É a materialização do discurso que se distancia da prática: *"o povo brasileiro não participa. Não tem esse tipo de cultura participativa"; "falta mais sociedade civil"*.

Os ganhos intangíveis, como manter os grupos mobilizados para garantir voz na formação da opinião pública (HABERMAS, 2011); e a importância de ter um espaço na esfera pública para apoiar aos interesses das comunidades rurais e articular e negociar com atores potenciais para estimular o desenvolvimento do território, ainda precisam ser compreendidos pelos atores membros.

Santos Neto e Ávila (2017), observaram que no Colegiado Territorial das Águas Emendadas do Centro-Oeste do Brasil, do total dos atores por ele entrevistados, 87% sinalizaram que sua participação no Colegiado era motivada pelos benefícios que o seu município poderia receber. Esta maneira de pensar, segundo o autor, sofre influência pela forma cujos projetos do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) eram executados pelos municípios. Tanto é assim que, 84% dos membros do Colegiado previam o aumento de sua participação caso houvesse uma ampliação dos recursos financeiros pelo Estado. Santos Neto e Ávila (2017), salientaram a autocrítica

quanto à sua participação dos membros. Embora 61% concordassem sobre a importância do seu papel no desenvolvimento do território. Ao serem questionados sobre a qualidade da sua participação, 50% dos respondentes não estavam plenamente satisfeitos.

No Colegiado BIG, a qualidade da participação da sociedade civil é algo a ser elogiado. Nas três últimas reuniões houve mais fala dessa parcela de membros. Interessante dizer que na 15ª Reunião Ordinária, todos os membros da plenária se manifestaram sobre algum tema da pauta. Algo inédito na reuniões do Colegiado BIG.

Os recursos destinados ao NEDET BIG, por meio do programa federal, foram utilizados também para mobilização e formação de lideranças, conforme orientações daSDT, favorecendo o desenvolvimento de um desejo de participar politicamente na esfera pública. Isso torna a participação nos Colegiados um importante meio de aprendizado e capaz de aflorar ou consolidar a cultura política conforme sugerido por Rennó (2001) tornando cidadãos em agentes de mudança social (DEMO, 1995; SCHNEIDER; ESCHER, 2011; ARENDT, 2007, 2001)

A partir dos resultados de Macedo et al. (2017), e da pesquisa aqui desenvolvida, pode-se afirmar que a cultura política dentre os atores da sociedade civil foi de fato aflorada no Colegiado BIG. Na comunidade de Mazombinha, em Itaguaí/RJ, por exemplo, foram ministrados pela equipe PEPEDT cursos de formação sociopolítica, a fim de explorar conceitos como: cultura, identidade, política, controle social, participação em conselhos e garantias de direitos sociais.

A análise de Macedo et al.(2007),quanto aos resultados dessa ação de extensão universitária concluiu que: i) houve mobilização da participação de atores locais de modo que estes até hoje participam em suas comunidades no Conselho Comunitário de Mazombinha e Rio Preto, sendo possível aqui observar que a equipe da UFRRJ conseguiu trabalhar a auto valorização cidadã; ii) Compreenderam a importância da articulação entre a sociedade civil, Estado e mercado na governança local. Tanto é assim que este conselho participa ativamente no Colegiado BIG. Portanto, houve a construção, na comunidade, uma proposta de participação cidadã aberta e desejosa de diálogo. Mais importante, os atores locais estão mais conscientes de seu papel como agente transformador de sua comunidade e do território.

A essas observações somam-se àquelas que mostram que esses atores: iii) tornaram-se agentes de sua situação por meio de ações coletivas. Suportam essa afirmação: a criação de uma cooperativa no ano de 2016; o envio de uma carta coletiva solicitando apoio às mulheres agricultoras da localidade partir do Colegiado BIG. Na carta continha uma lista de reivindicações às autoridades; mobilização desse grupo junto ao Colegiado BIG para evitar o fechamento de uma escola pública voltada para o campo e também para adiar a reabertura de uma pedreira na localidade. O controle social foi estabelecido a partir do processo participativo (KRAEMER, 2018; TENÓRIO, 2016). Formaram-se coalizões de modo a possibilitar a governança na perspectiva de Santos (1997).

O Colegiado BIG, por meio das transferências de tecnologias sociais vem trabalhando o empoderamento da sociedade civil. Para entender se o Colegiado BIG interferiu na cultura política dos seus membros, os atores da sociedade civil foram questionados se as capacitações a eles oferecidas influenciaram sua percepção sobre a importância de sua participação no Colegiado BIG para o desenvolvimento sustentável do território. Os cursos, de que trata a pergunta, foram oferecidos em dois encontros de um dia inteiro cada, em Mangaratiba/RJ, contanto com a participação de quatorze membros da sociedade civil em ambos os dias. Os cursos foram divididos em quatro módulos: i) Gestão e controle social; ii) Participação nos conselhos municipais e colegiados territoriais; iii) Cultura, identidade e território; e iv) Assistência social para jovens, homens e mulheres do meio rural.

Houve duas não respostas, pois estes membros não participaram das capacitações. Um respondente afirmou que não se sentiu influenciado pois já era muito ativo. Os demais se

reconheceram influenciados: "*aproveitando bem podemos ir mais longe*"; "*juntos temos mais poder*"; "*somente através da capacitação e de conhecimento é que conseguimos efetivamente participar e colaborar para uma sociedade melhor, para o desenvolvimento sustentável*", "*são importantes para esclarecer os jovens e as comunidades tradicionais*". Em adição, a pesquisa documental mostrou que o NEDET BIG pediu, em plenária, que os membros participantes avaliassem as capacitações oferecidas, estes, em consenso avaliaram a experiência como positiva (Ata da 5ª Reunião Ordinária, 2016).

Mas a oscilação na frequência e os sinais de desânimo, demonstram a necessidade de mobilização constante dos atores, cumprimento das atividades acordadas em plenária, para que percebam sua influência no Controle social e no desenvolvimento do território, fortalecendo seu sentimento de pertença e de sua agência no processo. Somente quando os jovens foram envolvidos no projeto de turismo com demandas a executar no Colegiado e que passaram a desejar entender o seu potencial de ação. A análise dos dados mostrou que ações concretas costumam motivar a participação dos atores. Além disso, a dúvida de um membro do comitê de jovens, posta na 14ª Reunião Ordinária do Colegiado, quanto ao seu papel no território, mostrou a necessidade de se manter uma formação cidadã continuada.

Para entender a legitimidade Colegiado BIG para atuar pelo Território BIG, os atores do poder público foram consultados. O respondente do ITERJ afirma que esse espaço tem legitimidade, mas que ainda está em processo. Para isso é necessário atrair maior representação da sociedade civil mobilizando-a nas bases, diretamente nas comunidades, opinião corroborada pelo entrevistado do poder público de Mangaratiba/RJ (PPM). O respondente do PEC/INEA também reconhece o novo papel do Colegiado BIG. Salienta que essa legitimidade se reflete, por exemplo, no fato de ter atraído interesse das Prefeituras Municipais de Paracambi e de Rio Claro, que pediram inserção no Território. Os respondentes da EMBRABA, da PESAGRO e do poder público municipal de Angra dos Reis/RJ (PPMAR) também corroboram a legitimidade do Colegiado BIG. O entrevistado do PPMAR percebeu a capacidade do Colegiado BIG de articular ações e ser reconhecido como fórum de discussão.

Por outro lado, ser legítimo não significa que se tenha força política, como fica claro na resposta do membro da PESAGRO, que reconheceu a legitimidade das ações do Colegiado BIG enquanto espaço público, mas não considerou que possuía força política, visto que o espaço sequer é reconhecido pelo poder público municipal em Seropédica/RJ. Este município tem sido o de mais difícil aproximação com o Colegiado. Desde que um novo governo assumiu a administração do município em 2017, não há um secretário que responda pela pasta da agricultura.

O respondente do PPMAR considera que o Colegiado ainda não se fortaleceu, apenas reinventou seus objetivos e estratégias, mas afirma que manter o Colegiado BIG vivo é um caminho para seu fortalecimento. Precisa ainda se aproximar de outros espaços; sejam eles mais ou menos robustos do que o Colegiado BIG; como forma de adensar a diversidade da sociedade civil, buscar pautas comuns, incorporar projetos com os outros fóruns, como Fórum de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) e Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Ubatuba/SP (FCT), de modo a focar nos eixos agroecologia e turismo de base comunitária, ou seja, criar outras dinâmicas com parcerias laterais de modo a priorizar "*quais ações [o Colegiado BIG] tem condições de empreender*". Cada espaço fica tão ocupado para dar conta de seus próprios projetos que, segue o entrevistado, "*acabam se isolando e atrapalhando a interação*".

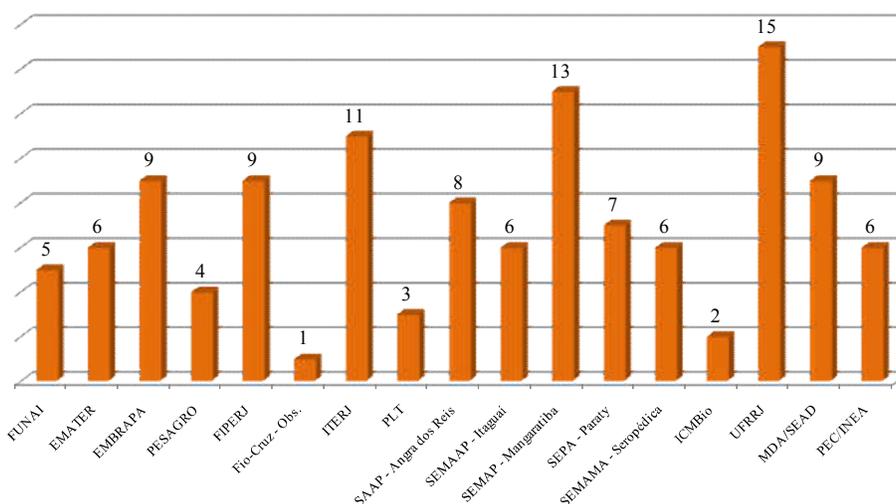
É possível afirmar, a esta altura, que legitimidade do Colegiado BIG foi alcançada por meio da ação articulada dentre atores que conseguiram estabelecer uma relação de confiança com a sociedade civil. A participação voluntária dos atores ao longo de quatro anos e suas demandas postas nesta esfera reforçam tal afirmativa. Além disso, sete dos nove respondentes estão satisfeitos com sua composição e afirmaram que sua opinião é ouvida e respeitada.

Todos concordam que as decisões sobre as temáticas encaminhadas à votação são tomadas em consenso.

Quanto à participação de instituições do poder público, é necessário ter em conta que a presença dessas instituições nas reuniões do Colegiado tem significado diferente antes e depois da extinção do MDA. A princípio, estar presente nas reuniões significava o cumprimento de uma agenda inserida no PDSTR. A partir daí, imbuídos no interesse coletivo do desenvolvimento do território BIG, diferentes instituições têm cumprido uma agenda que legitima politicamente o Colegiado BIG. O Quadro 08 mostra as instituições do poder público que compõem o Colegiado BIG.

Parte da análise da participação das instituições do poder público consistiu em verificar a frequência com que elas compareceram dentre as quinze Reuniões Ordinárias realizadas pelo Colegiado BIG, exibida na Figura 18.

Não se pode afirmar o grau de envolvimento de cada instituição por sua assiduidade, mas o contrário, ou seja, sua ausência, pode representar o baixo nível de dedicação a espaços públicos de discussão compartilhados com a sociedade civil; e/ou sua incredulidade na capacidade de ação desse espaço. O envolvimento das instituições foi analisado na seção seguinte.



**Figura 18** - Frequência das representações do poder público nas reuniões do Colegiado BIG entre agosto de 2015 e dezembro de 2018.

**Fonte:** Elaborada pela autora.

Por outro lado, a participação das instituições do poder público no pós-maio de 2016 legitimou o Colegiado BIG para continuar a atuar no controle social sobre o poder público e sobre o mercado; e como mediador de conflitos e no estímulo a atividades de inclusão produtiva das comunidades rurais. Pois a descrença nesse espaço público certamente significaria seu esvaziamento. Dessa forma, o Colegiado alcançou também aceitação política e técnica. Na percepção da representante da EMBRAPA-Agrobiologia e PESAGRO, o Colegiado reforçou sua legitimidade ao mostrar que seguiria estruturado, independentemente da perda da ligação com o PDSTR.

O Colegiado BIG se consolidou como um espaço independente do poder político e do capital financeiro na esfera pública, à medida que suas decisões não são determinadas pelo Estado ou pelo mercado, Mostrou-se capaz de influenciar a opinião pública e política, por meio do exercício da cidadania deliberativa (HABERMAS, 2014, 2011; TENÓRIO, 2008, 2000, 2012; LUBENOW, 2007).

Algumas avaliações gerais foram encontradas com respeito aos colegiados territoriais. Sabourin (2018, p.89-95), encontrou no Colegiado do Portal da Amazônia a existência de tensões entre o processo democrático representativo e participativo. Houve "a persistência de uma forte assimetria desfavorável aos representantes da sociedade civil e um lado às vezes revanchista no momento do seu acesso a certos espaços de participação, ou seja, sem a prevista inclusão e igualdade participativa da gestão social.

Os CODETER, na opinião do autor "nem sempre foram exemplos de democracia, funcionando mais por cooptação que por eleição", levando o autor a afirmar que os articuladores territoriais exerciam um papel "ao mesmo tempo ambíguo (militante corporativista) e precário (mal e irregularmente pagos)". Em certa medida, se observou a tentativa de cooptação por eleição após o fim do governo Dilma Rousseff no Colegiado BIG, mas não prosperou pois o espaço é apartidário. Além disso, os movimentos sociais não estão representados no Colegiado BIG, de modo que não se observou ação de militantes.

Favareto (2014) afirmou, de modo generalizado, que a sociedade civil presente nos CODETER representava "os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais", dando menos visibilidade a outras categorias como quilombolas, indígenas e jovens agricultores. Neste último caso, o autor se mostrou preocupado, pois para ele a principal missão dessas instâncias é "projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela." Para o autor, para haver representação efetiva seria preciso mobilizar "tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção, como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados" (FAVARETO, 2010a, p.54). De qualquer forma, esta tese explícita que esse não é o caso do Colegiado BIG.

Sabourin (2018) considerou que houve alguns avanços proporcionados pela política territorial irreversíveis, principalmente o empoderamento da sociedade civil por meio do reconhecimento da importância de sua participação e o surgimento de novas lideranças estimulada pelas capacitações dos conselheiros por meio do MDA, como os comitês demulheres, de jovens e das comunidades tradicionais. Função essa delegada aos NEDET a partir de 2014. Lideranças também surgiram durante as atividades do Colegiado BIG.

### **6.1.2 Pluralismo e inclusão produtiva no Colegiado BIG**

Para haver pluralismo, de acordo com a Cidadania Deliberativa e Gestão Social, seria necessário encontrar representações do poder público, da sociedade civil e do mercado no Colegiado BIG. Os dois primeiros atores preenchem esse quesito, conforme analisado na seção anterior, mas existe uma grande deficiência quando se discute a inclusão das representações do mercado. Dificuldade essa também relatada por Silva et al. (2017a, p.80). Eles observaram que entre os anos de 2015 e 2016 foi baixa a presença de associações e cooperativas de produtores das diferentes cadeias produtivas no Colegiado Territorial Sertão São Francisco/PE.

Somente com o tempo a equipe NEDET BIG, não inserida anteriormente nas políticas rurais do Território BIG, conseguiu entender o seu papel e se apropriar do equipamento normativo que envolvia o PDSTR e o Colegiado BIG. Por isso, teria sido fundamental uma ampla difusão das normas que orientavam a política e das condições em que se encontravam os arranjos no território relativamente aos projetos e acordos anteriores firmados.

Inserido nesse contexto, não houve por parte de assessoria estadual do MDA e nem da delegacia federal no estado do Rio de Janeiro, no momento da recomposição do Colegiado BIG, uma orientação para articulação com o mercado; apesar da orientação do CONDRAF (BRASIL/CONDRAF, 2004), para que setores da sociedade civil organizada não necessariamente ligadas à agricultura familiar, tais como os empreendedores rurais, de setores secundários e terciários, fossem mobilizados. Essa possibilidade sequer foi inserida no regimento.

As políticas de desenvolvimento territorial como o PDSTR, a partir do estímulo à inserção do mercado, de acordo com Zani e Tenório (2011, p.792), têm o potencial de distribuir rendas “auferidas em atividades desenvolvidas no âmbito de iniciativas colaborativas, diversificação do tecido produtivo do território, execução de projetos inovadores, valorização dos ativos territoriais”.

Em sendo assim, o critério que considera que para ser plural deve-se envolver a **participação de diferentes atores**, incluindo as instituições locais do mercado não foi inicialmente observado no Colegiado BIG.

A ausência da participação de representações do mercado tem sido sentida na composição do Colegiado BIG. Ela está refletida pelas seguintes falas da sociedade civil: "*poderíamos ter participação do comércio*"; "*poderia ter representantes do mercado*".

É importante ressaltar que não é interesse central dos donos do grande capital, cuja atividade predatória tem pouca ou nenhuma preocupação com o seu passivo ambiental e os prejuízos sociais e culturais causados por suas atividades considerando, as práticas relatadas na introdução dessa tese, em participar de espaços públicos de discussão. Ao contrário, alguns fazem parte de um jogo político e financeiro, na perspectiva de Weber (2004), que não estimula as ações conjuntas e continuadas. Confirma isso o total descaso de algumas prefeituras do território, como será analisado na seção seguinte.

A inclusão produtiva como sugerida por Favareto (2014), por meio da diversificação dos serviços e transformação de bens primários significa também inserir nas atividades rurais nas relações capitalistas de trabalho e produção. Portanto, se reconhece que, além da missão de produzir alimentos saudáveis; o rural tem força e a diversidade produtiva sustentável, é importante incorporar conhecimento, a capacidade de inovação, o modo sustentável de produção do produtor rural.

Há, segundo Niederle (2017, p.174), há novos espaços para modernidades alternativas e formas inovadoras de inclusão social, a partir de "outros valores – que não apenas produtividade, eficiência e escala, sustentados por uma miríade de grupos sociais outrora considerados inaptos a produzir o desenvolvimento". Para isso é necessário entender o meio rural enquanto um espaço onde acontecem as relações sociais das comunidades rurais sob valores sociais, culturais e de sustentabilidade.

Beckert (2007, p.16), oferece uma pista de como se deve entender a organização econômica levando também em conta a reciprocidade e a cooperação que levam aos simpatizantes das comunidades rurais a pagarem um pouco acima do preço de mercado. Segundo ele "os processos sociais subjacentes à constituição de valor tornam-se totalmente visíveis se nos voltarmos para um mercado onde as normas objetivas de avaliação da qualidade não desempenham qualquer papel." Este é o caso, segundo ele, do mercado para a arte contemporânea. "Neste mercado, as avaliações de valor são estabelecidas em processos interativos de reconhecimento dentro do seu próprio campo."

Isto ocorre porque a valorização de certas categorias de bens é social e culturalmente situada. As causas podem ser várias: uma orientação normativa, como, por exemplo, os efeitos das restrições religiosas sobre um determinado produto; um ponto de referência cognitiva como é o caso da observação das baleias e do pagamento por serviços ambientais devido à valorização da natureza e a manutenção da vida humana na Terra; ou por uma possibilidade de garantir o posicionamento social a partir da aquisição de um bem: "o valor dos bens surge do reconhecimento social, decorrentes a partir de sua posse, que fornece *status* para o proprietário".

Há uma demanda em expansão para produtos que agregam valores sociais, culturais, ambientais, como aqueles com indicação geográfica como já mencionado. Os pequenos agricultores têm inovado e criado novos mercados, contando com o apoio da sociedade e segmentos do poder público, como as universidades, para a comercialização.

O Colegiado BIG seguiu na direção sugerida por Favareto (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.166), quando se transformou num espaço de negociação de conflitos entre os diferentes interesses dos atores no território enquanto busca a inclusão produtiva das comunidades rurais. A ampliação do espaço do Colegiado BIG ao mercado cria meios para o desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2010a).

A UFRRJ, por exemplo, conta hoje com um programa, iniciado como um projeto de extensão que criou um esse espaço de comercialização, inicialmente em Seropédica e hoje estendido para outros dois *campi* da Universidade conhecido, Nova Iguaçu e Três Rios, conhecido como *Feirinha da Agricultura Familiar*.

Por meio da articulação de atores, alguns produtores rurais de Seropédica/RJ e de Itaguaí/RJ, membros do Colegiado BIG, estão inseridos no programa. Com essa inserção, observou-se um aprimoramento quanto à diversificação e forma de expor seus produtos nessa feira. O modo de produzir e a resistência que esses produtores simbolizam, conquista a simpatia da comunidade universitária, que acaba dando preferência por adquirir seus produtos imbuídos da solidariedade e cooperação.

Após 41 edições, com faturamento bruto de 196 mil reais até o mês de outubro de 2017, a FAF-Rural beneficiou cerca de 30 feirantes, em sua maioria, do município de Seropédica, e vem se consolidando como um espaço de integração entre agricultores e a comunidade acadêmica, contribuindo para aumentar a oferta de alimentos orgânicos localmente produzidos (SANTOS, 2018).

Houve também mobilização dos membros do Colegiado BIG para a inclusão dos agricultores da BIG no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da UFRRJ, que tinha por objetivo abastecer o restaurante universitário (RU) da UFRRJ. O mesmo programa que viabilizou a feirinha junto a EMATER, organizaram o processo, que teve início em 2016. Seu impacto sobre a condição de vida dos agricultores familiares foi significativo.

O PAA da UFRRJ, na modalidade Compra Institucional, foi pioneiro no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a aquisição direta de gêneros alimentícios de agricultores familiares. Foram adquiridas 354 caixas de banana prata climatizada, 127 caixas de aipim e 134 kg de abóbora, totalizando 9.434 kg de alimentos com um faturamento bruto de 25 mil reais, beneficiando diretamente três agricultores. A demanda da primeira Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, direcionada ao Restaurante Universitário, cujo percentual atendido foi de 25%, impactou significativamente os fornecedores, estimulando a agricultura familiar no território de Seropédica (SANTOS, 2018, p.vii).

O Colegiado BIG atuou na difusão da informação para os produtores do território. Na 9ª Reunião Ordinária de junho de 2017 o PEPEDT trouxe as coordenadoras do projeto para apresentar o processo de instauração do PAA na UFRRJ. Houve no primeiro edital a inclusão de agricultores de Seropédica/RJ e Paracambi/RJ. Essa ação não contou com o apoio da Seropédica (KRAEMER, 2018).

Mais uma vez aqui se faz importante ressaltar um papel definitivamente essencial e propositivo das instituições de ensino, pesquisa, extensão e fomento na inclusão dos pequenos agricultores em mercados, mesmo os não institucionais e na assessoria para atendimento à editais que envolvam disponibilização de recursos financeiros ou geração de renda.

A atuação de agrônomos residentes foi fundamental para a realização do PAA na UFRRJ. Ações intersetoriais entre a equipe do Projeto de Extensão, Comissão de Julgamento, Corpo Técnico do RU e Emater-Rio em diálogo com os agricultores permitiram a busca de soluções e aprimoramento dos processos para a continuidade dessa iniciativa na UFRRJ (SANTOS, 2018, p.67).

O PEPEDT vem buscando estimular modelos alternativos e intersetoriais de desenvolvimento rural, a partir de propostas da sociedade civil e com o apoio técnico de diferentes instituições. O projeto de turismo rural, por exemplo, integra diferentes pastas como: economia, ambiente, saúde e educação. Para isso tem-se articulado com as secretarias municipais, sobretudo com Mangaratiba/RJ, de modo que o Colegiado já recebeu representantes, além das secretarias de agricultura e pesca, também de turismo. O ITERJ tem se mostrado um forte parceiro do Colegiado BIG nesse processo.

A pedido da Sociedade Civil, o PEPEDT vem promovendo articulações via Colegiado para aproximação com o mercado. Como salientou Favareto (2010a), a exploração da "Economia verde" enquanto mercado com potencial de abertura de novos usos sustentáveis dos recursos naturais, cria oportunidades para geração de renda local. Nesse sentido, um caso promissor envolvendo do território BIG é o estímulo ao turismo rural sustentável nas Serras do Piloto e do Matoso, que abrange os municípios de Itaguaí/RJ, Mangaratiba/RJ, Rio Claro/RJ e Pirai/RJ, prevendo a oferta de bens e serviços, inclusive intangíveis como observação da natureza e turismo de convivência, prevendo parceria com a rede hoteleira já existente.

Houve reunião em dezembro de 2018 para discussão do projeto. Estiveram presentes representantes de setor imobiliário e também um advogado, que era um dos empresários interessados. Houve também a presença de representantes da sociedade civil em membros do comitê da juventude rural do Colegiado BIG. O envolvimento dos jovens foi tamanho que já solicitaram intermediação do Colegiado BIG para a oferta de um curso de condutor local. Mangaratiba/RJ foi o município com maior número de representantes.

O encontro não estava livre de conflitos, com prevê Demo (1995), ao contrário, houve divergência em relação ao estatuto que está sendo elaborado para a criação de uma associação e, principalmente, no que se refere à supressão dos interesses das comunidades rurais, atores que motivaram a articulação desse projeto pelo Colegiado BIG. Observou-se um discurso que ameaça excluí-los para favorecer os interesses do mercado.

Essa mobilização conjunta dentre atores plurais realizadas no Colegiado BIG não foi observada por Santos Neto e Ávila (2017), para o caso do Colegiado Territorial das Águas Emendadas do Centro-Oeste do Brasil. Segundo os autores, poucos segmentos da sociedade civil organizada estavam envolvidos com o propósito de discutir o desenvolvimento do território. As ações mencionadas no Colegiado BIG demonstram uma intervenção no sentido de promover uma inclusão produtiva multisetorial.

O **perfil dos atores envolvidos**, critério de análise do pluralismo em espaços participativos já foi abordado acima, e de forma mais geral, quanto sua inclusão e diversidade e alguns serão mencionados mais adiante na abordagem relacional a partir das articulações dentre atores.

Mas, sobressai o desequilíbrio quanto à experiência dos atores em processos democráticos participativos, incluindo aqueles do poder público. Um membro de empresa de pesquisa do RJ, durante entrevista, demonstrou não entender seu papel nas articulações pelo desenvolvimento do território. Durante a plenária, por vezes, este mesmo membro fazia sugestões considerando uma cobertura política do PDSTR que não existia mais, demonstrando que não estava acompanhando os acontecimentos político-institucionais.

Ainda assim, os representantes, quando são funcionários de carreira, demonstraram um domínio muito maior quanto aos temas e objetivos discutidos. Alguns representantes nomeados pelos municípios não demonstram capacidade técnica, habilidade política e nem mesmo conhecimento sobre as características naturais do território.

Com respeito à sociedade civil, também há desequilíbrio, embora observe-se algumas representações da sociedade civil em estágio de maturidade política mais avançado, como as representações da UNACOOOP e da PACOVA. Há, em boa medida, carência de uma cultura

política para entender suas respectivas importâncias e papéis na esfera pública e para o desenvolvimento do território por parte de alguns atores.

Diante o exposto acima, tem-se que o processo de aprendizado do agir político e, portanto, de apropriação de espaços de discussão pela sociedade civil politicamente ativa tem se mostrado um processo lento, gradual e não linear.

### 6.1.30 Processo de discussão no Colegiado BIG

No desenho do PDSTR, os CODETER tinham, como observa Echeverri (2010, p. 95), significado especial: “a cessão de poder decisório”. O Colegiado BIG é a esfera pública de escala territorial na qual ocorre o processo de discussão no Território rural da BIG.

A Resolução N°48, em seu artigo 5º, § 1º, definiu que processo de discussão, no âmbito dos Conselhos, incluindo os colegiados territoriais, deveria envolver um ampla uma articulação com a sociedade civil organizada "por meio de canais constantes de comunicação como conferências, seminários, oficinas, ou outras formas de interação, objetivando a construção mais representativa e legítima das decisões". Recomendou-se ainda, em seu § 2º que "a dinâmica de trabalho deveria ser aprimorada por meio de reuniões sistemáticas criação de câmaras técnicas, comitês ou grupos temáticos que contemplem a abrangência temática e estratégia de atuação definidas pelos próprios Conselhos." (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004, p.3). Todas essas recomendações mostram uma preocupação direta com a existência de canais de difusão da informação e com sua qualidade no processo de discussão.

Ao questionar a qualidade dos **canais da difusão** de informação do Território BIG, em entrevista tanto ao poder público, quanto à sociedade civil, as Reuniões Ordinárias foram mencionadas como a segunda principal fonte de informação. Ou seja, o próprio Colegiado BIG é um meio de difusão de informações. O PEPEDT procura manter uma periodicidade de aproximadamente três a quatro reuniões do Colegiado BIG por ano (vide Quadro 5), além de promover encontros para transferências de tecnologias sociais e de grupos de trabalho: para criação de comitês, elaboração do PTDRS e construção de consórcio territorial, por exemplo. Isso possibilita também ampliar a rede de apoiadores às comunidades rurais.

As reuniões ordinárias do Colegiado BIG ocorriam em período integral, mas, foram reduzidas pela metade em 2017 devido à falta de recursos para oferta de alimentação para a sociedade civil. Para amenizar o problema, têm-se estimulado o café da manhã solidário, em que cada um leva sua contribuição voluntária, mas tal cenário limitador não reduziu a densidade da pauta das reuniões (vide Quadro 9). Contudo, a redução do tempo encurtou os momentos de intervalo, facilitador de articulações extra pauta.

Ainda sobre os canais de difusão, além dos próprios encontros do Colegiado BIG, as informações também são trocadas por e-mail e, eventualmente, por telefone. A partir da 5ª Reunião Ordinária, criou-se um grupo no aplicativo de celular *WhatsApp*, onde a maioria dos membros, e alguns não membros que desejam se manter informados dos acontecimentos do Território BIG, estão inseridos. A criação desse grupo praticamente resolveu um problema de informação, visto que não mais o PEPEDT seria o detentor e único responsável por disseminar informações, o que afetava a **pluralidade do grupo promotor** dos encontros. Isso acabou funcionando como uma forma de compartilhar liderança. A composição da pauta, por exemplo tornou-se mais democrática, visto que agora as informações eram trocadas dentre os membros, a qualquer tempo. Os membros do Colegiado BIG ganharam inclusive tempo para refletirem sobre as temáticas propostas para as reuniões e agirem de acordo com a racionalidade e ação comunicativa (HABERMAS, 2016; TENÓRIO, 2000).

A comunicação pelo *WhatsApp* tem se mostrado muito eficiente. Oito dos nove respondentes da sociedade civil apontaram o aplicativo como sendo a principal fonte de informação. Esse meio foi apontado como fonte de informação relevante para atividades que

vão além daquelas que envolvem o Colegiado: temas transversais aos interesses dos membros são trazidos para a ciência de todos.

Porém, embora o aplicativo seja importante até como equipamento de mobilização, ele não abrange à totalidade dos membros do Colegiado, devido a: dificuldades com o uso do aplicativo, problemas ou falta de conexão com a internet. Este último caso afeta, em especial, às comunidades mais afastadas. Neste caso, recorre-se às entidades e seus representantes como a FUNAI e a UNACOOOP. A FUNAI ajuda no alcance dos indígenas. Já a UNACOOOP, por ser uma cooperativa com rede fortalecida, tem grande potencial de comunicação. Quando era mais participativa, auxiliou para alcançar as comunidades de mais difícil acesso e mantê-las informadas ao menos quanto às datas das reuniões ordinárias.

A cidadania deliberativa pressupõe que, durante o processo de discussão, todos os atores devem estar bem informados quanto a sua finalidade, às atividades em andamento e ao planejamento futuro. Isso diz respeito à **qualidade da informação**. Com frequência, o PEPEDT faz uma breve apresentação relatando as ações já concluídas pelo Colegiado e as que estão em andamento. Dessa maneira, aqueles membros que ingressaram posteriormente se apropriaram de informações relevantes. Além disso, todas as reuniões são registradas por meio de atas que são de acesso público.

Dentre todas as informações necessárias aos atores, o entendimento da função exercida pelo Colegiado BIG é a mais básica, para que estes possam avaliar seu interesse em participar. Foi perguntado aos membros da sociedade civil se estes sabiam para o que é e para o que serve o Colegiado. Dos novos membros respondentes, apenas três mencionaram o Colegiado BIG como um meio de discutir e acessar recursos das políticas públicas, ou ainda capacitar para ampliar a cultura política dos conselheiros e definir projetos conjuntos em atendimento ao programa; estratégias definidas no desenho do PDSTR. Um respondente disse ainda *“Foi um meio encontrado no governo de se ter maior controle... Projetos individuais dos municípios se pediam máquinas equipamentos... e os produtores nem ficavam sabendo”*.

A maioria dos respondentes entrou em 2015, quando os recursos disponibilizados pelo Governo Federal para as políticas territoriais já estavam se esgotando. É possível que os discursos do PEPEDT, durante as reuniões ordinárias e nos cursos de capacitação, que tratavam de agência dos atores no território sobre seu destino, tenham influenciado as demais respostas.

Com o descolamento do Colegiado BIG do PDSTR, houve uma transformação na pauta e nas atividades propostas pelo Colegiado BIG, contando com o apoio do PEPEDT. As respostas abertas revelaram expectativas para com o Colegiado mais consoantes com esta nova perspectiva: *“abrir portas para novas oportunidades”*, citado mais de uma vez; *“tratar das demandas de cada região”*; *“nos presta esclarecimentos sobre nossos direitos enquanto agricultores”*; *“uma forma de agrupar e lutar por ideias similares recebendo orientações e buscando transformações”*.

Na Figura19 pode-se observar a sistematização da transformação do Colegiado BIG a partir dos novos papéis por ele assumido e pelas das atividades propostas e ou desenvolvidas. Quando o NEDET iniciou suas atividades junto ao Colegiado BIG em 2015, suas ações estavam concentradas na reorganização do próprio Colegiado, representação nos eventos nacionais e na coleta de dados demandado pela SDT. Inclusive dados para a elaboração do PTDRSS. A receptividade ao núcleo há época foi amistosa e impregnada de expectativas.

Mais especificamente, o NEDET BIG atuou de forma similar ao NEDET do Sertão de São Francisco-Pernambuco/PE. De acordo com Silva et al. (2017a), no período de 2015-2016 as atividades eram realizadas conforme as determinações da SDT, tais como: revisão do regimento interno, recomposição do Colegiado, a recomposição do núcleo diretivo, reativação ou criação das câmaras temáticas; apoio na participação em eventos do Território; cursos e

palestras objetivando o desenvolvimento da cultura política e assessoria para elaboração de projetos para a concorrer por recursos disponibilizados em editais.

As entrevistas feitas com membros do poder público do núcleo de assistência técnica e das prefeituras mostraram que esses atores estavam cientes das transformações políticas e institucionais pelas quais estavam passando o Colegiado BIG. O entrevistado do PPMAR, por exemplo, respondeu que o Colegiado sofreu com a mudança institucional provocada pelo governo federal que se propunha a *"ser um articulador de políticas para agricultura familiar"*. O representante da EMBRAPA afirma que a dissolução do PDSTR não enfraqueceu o Colegiado BIG. Ao contrário, manutenção do diálogo e das reflexões ampliou a possibilidade de influência no território BIG. O respondente da PPMM diz ter expectativas de que o Colegiado BIG mantenha e se fortaleça *"agora mais do que nunca"* para que o legado do Colegiado BIG não acabe.

O mês de maio de 2016 marcou o período de transição que dissolveu o MDA e gradativamente encerrou as políticas territoriais. O Colegiado BIG se consolidou, gradativamente, num espaço de articulação, negociação e de controle social no território da BIG, como inicialmente previsto pelo PDSTR, mas assume também, com o apoio do PEPEDT, um papel proativo na inclusão produtiva e na ampliação e fortalecimento da rede do Colegiado em apoio às comunidades rurais.

No Quadro 8 foram sintetizados os pontos de pauta do Colegiado BIG, em ordem cronológica, de cada Reunião Ordinária. Alguns resultados foram também antecipados, de modo a facilitar associação das informações do referido quadro com a análise estabelecida neste capítulo da tese. Nele se observa, com mais detalhe, uma mudança no direcionamento das pautas das reuniões. Se até a 4ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG a pauta estava centrada na operacionalização do PDSTR, a partir da 6ª Reunião Ordinária, ela já reflete a autonomia do Colegiado ao Programa e a busca por estratégias para a manutenção de suas atividades. Reflete ainda as estratégias de desenvolvimento territorial com base na agência da sociedade civil sobre seu destino e no destino do seu território e na articulação com instituições do poder público.

**Quadro9** - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinárias.

DATA	PAUTA
1ª Reunião Seropédica/RJ 12/08/2015	Recomposição do Colegiado BIG. Apresentação do NEDET (Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial) da BIG (Projeto UFRRJ/CNPq/MDA). Apresentação e discussão de possíveis projetos do PROINF. Apresentação do projeto de capacitação em gestão social para a promoção do desenvolvimento territorial rural sustentável da BIG. Criação de uma comissão para mobilizar os possíveis membros indicados que comporão o Colegiado.
2ª Reunião Paraty/RJ 02/10/2015	Apresentação e recebimento dos ofícios dos representantes do poder público, da sociedade civil e demais entidades que se interessaram em participar do Colegiado BIG. Indicações para a composição dos núcleos diretivo e técnico. Indicação da comissão para a elaboração do regimento interno do Colegiado. Indicação da comissão para a Conferência Nacional de ATER, fase territorial. Discussão sobre a realização da Conferência Territorial de Mulheres. Discussão para a criação dos comitês setoriais. Discutira oferta de capacitação por parte do NEDET/UFRRJ e sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)-Campo.

**Quadro 8 - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinárias (Continuação).**

<p>3ª Reunião Seropédica/ RJ26/11/20 15</p>	<p><b>Aprovação do regimento interno elaborado pela comissão eleita.</b> Recebimento dos ofícios dos representantes do poder público, da sociedade civil e demais entidades que se interessaram em participar do Colegiado BIG. Eleição do núcleo dirigente e do núcleo técnico. <b>Criação de comissão para a conferência e dos comitês:</b> jovens, mulheres e comunidades tradicionais. Discussão das capacitações a serem oferecidas aos membros do Colegiado BIG pelo NEDET.</p>
<p>4ª Reunião Rio Claro/RJ 04/03/2016</p>	<p>Planejamento das ações do colegiado para 2016. Ações do núcleo diretivo do Colegiado para 2016. Mobilização para a criação dos comitês: jovens, mulheres e comunidades tradicionais (<b>Somente o Comitê de Jovens foi criado pro forma</b>). <b>Capacitação a serem oferecidas aos membros do Colegiado BIG pelo NEDET.</b> Ofícios pendentes dos membros do Colegiado. Continuidade das atividades do Colegiado BIG em meio à instabilidade política.</p>
<p>5ª Reunião Angra dos Reis/RJ 08/06/2016</p> <p><b>1a. Reunião do Colegiado BIG após dissolução do MDA</b></p>	<p>Discussão sobre a continuidade das ações no Território BIG do projeto pelo NEDET. Ações do núcleo diretivo do colegiado para 2016. Importância da elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS). Apresentação do representante do INEA e dos representantes do ICM-Bio do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Mobilização para a criação dos comitês setoriais de jovens, mulheres e comunidades tradicionais. Avaliação das capacitações oferecidas aos membros do Colegiado BIG pelo NEDET. Retomar os projetos anteriormente aprovados pelo PRONATEC-Campo. Nova forma de comunicação dos membros do Colegiado BIG. <b>Criação de grupo WhatsApp.</b></p>
<p>6ª Reunião Seropédica/ RJ 28/09/2016</p>	<p>A importância do fortalecimento do Colegiado BIG na perspectiva da transição de governo federal com ênfase nas pressões e ameaças sofridas pelas comunidades rurais. Aplicação do questionário do Índice de Gestão Social, (condição do CNPq para a liberação de recursos financeiros por mais seis meses do projeto NEDET BIG). Ações conjuntas para o projeto de turismo rural para a Serra do Piloto a partir de proposta apresentada por moradora local. A inserção da comunidade da Mazombinha, Itaguaí/RJ, na Feira da Agricultura Familiar da UFRRJ (informe). Oferta de capacitações técnicas com a ajuda do Colegiado (ex: coleta e análise de solo, saneamento, agricultura orgânica, regularização fundiária, aposentadoria rural, etc.). Comissão dos comitês de mulheres, jovens e comunidades tradicionais.</p>
<p>7ª Reunião Paraty/RJ 02/12/2016</p>	<p>Ações e parcerias com demais departamentos da UFRRJ para encaminhar o projeto de turismo rural para a Serra do Piloto. Importância de retomar o levantamento de dados e as discussões para a elaboração do PTDRS. Relato da preocupação com o futuro dos jovens no quilombo da Marambaia. Aprovação dos comitês de mulheres e das comunidades tradicionais realizada na plenária anterior.</p>

**Quadro 8 - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinárias (Continuação).**

<p>8ª Reunião Seropédica/RJ 30/03/2017</p> <p><b>Esta reunião foi um marco tanto para o Colegiado BIG quanto para o PEPEDT</b></p>	<p>Evento com Carta-convite endossada pela SEAD. Ratificar importância do fortalecimento do Colegiado BIG na perspectiva da transição de governo federal, enfatizando pressões e ameaças as comunidades rurais. Apresentar ações e parcerias em andamento com prefeituras e comércio local. Ressaltar a necessidade de buscar editais de projetos para o fortalecer a agricultura das comunidades rurais no território pactuadas no Colegiado BIG. Pedido de encaminhamento dos ofícios dos novos representantes da secretarias de agricultura ou de sua recondução ao cargo. Abertura para as falas do Reitor da UFRRJ; para a assessora de Uso Social da Terra, para a Delegada da SEAD/RJ e para os secretários municipais do território BIG. Na parte da tarde houve uma exposição de produtos alimentícios e artesanato das comunidades rurais território BIG, expressando sua cultura e sua diversidade de produtos e serviços.</p>
<p>9ª Reunião Itaguaí/RJ 21/06/2017</p>	<p>Evento com Carta-convite endossada pela SEAD. Apresentação de ações para o desenvolvimento territorial da Baía da Ilha Grande: síntese para secretarias municipais. Participação do PEPEDT no Projeto de Gestão de Recursos Hídricos - CNPq. Recebimento de ofícios dos novos representantes das secretarias de agricultura ou da recondução ao cargo Definição para integração de Rio Claro e Paracambi e dos Pescadores de Jaguanum. Apresentação do projeto do laboratório LAPSIAFRO: <i>Solo, cultura e psicologia Junguiana: reflexões sobre a produção de alimentos</i>. Apresentação Projeto de Agroecologia do Prof. José Renato da UFF de Angra dos Reis/RJ com possível inserção dos produtores de Angra dos Reis/RJ. Reunião em 28/06 sobre o Plano de Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ destinado às áreas que podem ser manejadas para o uso social da terra em bases agroecológicas do <i>Campus</i> Seropédica. Apresentação do projeto que propõe o fortalecimento da agricultura na UFRRJ, desde 2013. A expressão máxima é a feirinha a agricultura familiar nos três <i>campi</i>. Apresentação do processo de instauração do PAA na UFRRJ. Apresentação de carta das mulheres rurais como demanda para viabilizar suas atividades.</p>
<p>10ª Reunião Mangaratiba/RJ 22/09/2017</p>	<p>Apresentação de ações para desenvolvimento territorial BIG: para mobilização da sociedade civil. (a) Vantagens da criação do Consórcio Territorial BIG: otimização de custos com capacitações em temas diversos; organização da produção em atendimento às compras institucionais: o PAA, PNAE; criação de fundo para manutenção das atividades do Consórcio e do Colegiado BIG para a discussão e pactuação das decisões; otimização de custos com pessoal técnico especializado, de investimento e logística. (b) inclusão produtiva: feiras municipais dos agricultores familiares; feiras territoriais (Retomar a ideia) e feiras institucionais (UFRRJ e UFF); agroindústria e diversificação de serviços com parcerias no mercado. (c) Celebração de termos de cooperação técnica entre os municípios da BIG com a UFRRJ. (d) Andamento da elaboração do PTDRSS; (e) Andamento da parceria com a UFRRJ para o projeto de turismo rural para a Serra do Piloto; (f) O PEPEDT no Projeto de Formação dos Jovens cidadãos rurais em agroecologia; (g) Projeto de turismo de Itaguaí/RJ; (h) Apresentação da APA Alto Pirai.</p>

**Quadro 8** - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinárias (Continuação).

<p>11ª Reunião Paraty/RJ 08/12/2017</p>	<p>Consórcio territorial: alguns apontamentos das reuniões realizadas nos dias 7 e 28 de novembro de 2017. Exposição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e divulgação do PAA da UFRRJ. Apresentação do Projeto <i>Escola Livre de Agroecologia</i> da UFRRJ. Divulgação do processo seletivo para participação dos jovens da BIG no Projeto de Formação Jovens Cidadãos Rurais em Agroecologia. A institucionalização do NEDET na UFRRJ e sua transformação no PEPEDT. Apresentação pela SESCOOP: o processo de formação de cooperativas. Os avanços na elaboração do PTDRSS. Divulgação do curso de Capacitação em Saúde e Segurança do Trabalho no Campo para a Agricultura Familiar. Andamento da parceria com a UFRRJ para o projeto de turismo rural para a Serra do Piloto.</p>
<p>12ª Reunião Seropédica/ RJ 11/04/2018</p>	<p>Reapresentação e atualização de algumas conquistas, avanços e encaminhamentos do Colegiado da BIG (retrospectiva). Programação de visitas do PEPEDT aos municípios da BIG. Apresentação do Comitê da Bacia do Rio Guandu: o que é suas ações relacionadas a agricultura como: Sistema Agroflorestal (SAF), Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e saneamento rural. Andamento do projeto Formação de Jovens Cidadãos Rurais em Agroecologia. Convite a Cooperativa de Coleta Seletiva de Itaguaí/RJ para o Colegiado BIG. Apresentação de Projetos de Apicultura. Consórcio territorial - ações. Demanda pela gestão de Mangaratiba/RJ para a possibilidade de emissão de DAP pelo município. Renovação (obteve-se sucesso) do Comitê de Mulheres e de Jovens.</p>
<p>13ª Reunião Itaguaí/RJ 08/06/2018</p>	<p>Andamento do projeto Formação de Jovens Cidadãos em Agroecologia e sua participação no ENA (Encontro Nacional de Agroecologia) e na "Caravana Agroecológica no Rio de Janeiro". Mobilização pelo Comitê da Juventude para confecção de abaixo assinado para a reabertura da estrada da Serra do Piloto em Mangaratiba/RJ. Experiência dos coletivos de mulheres do Empório de Chaya e da Cerveja Artesanal Subversiva para seu empoderamento e geração de renda; Projeto de turismo rural na Serra do Piloto (Mangaratiba/RJ) e Serra do Matoso (Itaguaí/RJ). Relato de Experiência Docente sobre a implementação do turismo rural no Assentamento Rubião - desafios e parcerias. A inclusão social dos captadores de materiais recicláveis em Mangaratiba/RJ. Apresentação da SEAD/RJ sobre oportunidade e procedimentos no PRONATEC. Avanços no Consórcio territorial. O processo de fortalecimento da Feira de Mangaratiba/RJ.</p>
<p>14ª Reunião Seropédica/ RJ 29/09/2018</p>	<p>Apresentação de parceria com Comitê Guandu em parceria com o Colegiado BIG; oferta do Curso de Extensão em Formação de Conselheiros Municipais; Comitê de Jovens: esclarecimento (a pedido) sobre seu papel no Colegiado e Território; Turismo na Serra do Piloto (Mangaratiba/RJ) e do Matoso (Itaguaí/RJ);</p>

**Quadro 8 - Pautas e discussões do Colegiado BIG segundo as Reuniões Ordinárias (Continuação).**

14ª Reunião Seropédica/RJ 29/09/2018	Encaminhamentos para a criação do Consórcio Intermunicipal; Valorização das feiras orgânicas no território. Informes sobre o projeto de Formação de Jovens Cidadãos em Agroecologia. Avanços lentos do PTDRSS.
15ª Reunião Mangaratiba/RJ 07/12/2018	Ações contra a reabertura da pedreira em Itaguaí/RJ; Demanda do Comitê de jovens para a oferta de curso de condutor turístico; Parceria técnica com o Comitê Guandu e apoio financeiro às reuniões ordinárias do Colegiado BIG; Criação de GT virtual para fomentar a produção de cogumelos; Apresentação da experiência bem sucedida de desenvolvimento endógeno em Salinas, no Equador. Apresentação da EMBRAPA sobre sua experiência na Praia do Sono em Paraty/RJ, com a denúncia de impedimento de acesso aos caixas e visitantes pelo espaço apropriado pelo Condomínio Laranjeiras. Foi apresentada também uma técnica com material reciclado e sustentável de biodigestor nessa comunidade. Avaliação do curso extensão de conselheiros oferecido pelo PEPEDT. Turismo rural da Serra do Piloto (Mangaratiba/RJ) e Matoso (Itaguaí/RJ): avanços e análise crítica. Atuação das Secretarias de agricultura dos Municípios.

**Fonte:** Atas do Colegiado BIG. Síntese elaborada e adaptada pela autora.

O NEDET BIG não teve tempo para apoiar às comunidades rurais para concorrerem a editais para obtenção de recursos para o Território, como por exemplo, pelo PROINF. O único edital com recorte territorial que foi disponibilizado tinha como prazo limite para submissão dos projetos três dias antes da 1ª Reunião Ordinária organizada pelo Núcleo, em 2015. De acordo com a contribuição de Grisa, em debate organizado por Perafán e Ávila (2017), os projetos de PROINF "foram minimizados, sendo que a única chamada divulgada em 2017 deu forte ênfase nos municípios e consórcios municipais, contemplando também municípios não territorializados (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.169).

Silva et al. (2017b, p.107), também analisaram a pauta dos CODETER enquanto eram disponibilizados recursos pelo programa. Segundo os autores, no Colegiado Sul Sergipano, “[...] as principais deliberações versavam sobre elaboração de projetos específicos para atender às chamadas dos Projetos do [...] PROINF, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou outro programa de investimento federal”.

Não houve demonstração de preocupação para o desenvolvimento de projetos construídos coletivamente a partir do Colegiado, buscando diversificar a forma de inclusão produtiva com articulações oblíquas e transversais (BRANDÃO, 2012).

Reforça a afirmativa o fato de o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) daquele território ter sido "elaborado e tornado público somente em abril de 2017" contando com a habilidade social (FLIGSTEIN, 2007) do NEDET sul sergipano. No Caso do NEDET BIG, o investigador do PTDRSS junto ao PEPEDT afirma que não tem conseguido avançar dada a pouca adesão da sociedade civil nos grupos de trabalho criados.

A composição atual do Colegiado BIG faz dele, em essência um espaço de transversalidade, próximo critério de análise. Isto porque o Colegiado é territorial, conta com representantes dos cinco municípios envolvidos tanto do poder público quanto da sociedade civil e de instituições do estado do Rio de Janeiro e Governo Federal. Além de contar com a presença de diferentes conselhos, associações e sindicatos.



**Figura19** - Transformação do Colegiado BIG.

**Fonte:** Elaborada pela autora.

Quanto à transversalidade entre diferentes setores da economia, ainda que o Colegiado tenha seu foco no rural, tem-se buscado atuar sob o conceito de multifuncionalidade da agricultura (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009), de modo a buscar formas sustentáveis de exploração da economia verde e propor a transversalidade com o setor de serviços mediante ações de inclusão produtiva; como discutido na subseção 5.1.2 da tese. A criação de consórcio territorial na BIG poderia ampliar a transversalidade entre esferas de governo, instituições e setores da economia no Colegiado BIG.

Favareto (2014), criticou o fato dos CODETER, de maneira geral, não terem conseguido mobilizar as forças econômicas mais influentes dos territórios. A necessidade de se alcançar os demais atores da economia se coloca quando se considera: a redução da renda agrícola e da demanda de mão de obra para o setor, fazendo-se urgente a diversificação produtiva e do tecido social.

A **relação** do Colegiado BIG com outros processos participativos é algo que possivelmente será ampliada conforme o mesmo for aumentando seu alcance político. Por enquanto, o que se observa é a presença de membros do Colegiado em outros fóruns de participação como a representação nos Conselhos Municipais de Seropédica/RJ e de Itaguaí/RJ. As articulações do Colegiado BIG elevaram o interesse de pequenas produtoras de Seropédica/RJ em atuarem em outros espaços decisórios como os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos Municípios, bem como acompanhar as intervenções do poder público no espaço do território por meio do acompanhamento dos planos diretores das cidades. Além disso, as comunidades rurais do entorno da UFRRJ têm tomado a iniciativa de buscar conhecimento na Universidade. Insta salientar que embora o Colegiado BIG ainda não integre nenhum conselho, suas ações o levaram a conquistar um espaço na Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular (CASTE/UFRRJ), um local onde estão reunidos programas de pesquisa em torno do tema. A iniciativa foi da Reitoria e da Assessoria de uso social da terra.

O PEPEDT é também o **órgão de acompanhamento** do Colegiado BIG, pois acompanha "todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa" (VILLELA, 2012: 39-40).

#### **6.1.4A Igualdade participativa no Colegiado BIG**

Ter igualdade participativa significa que deve haver isonomia dentre os sujeitos que participam de uma arena política. Gramsci (2007), acreditava que poderia haver equilíbrio de forças entre a sociedade política e a sociedade civil. O autor defendia a autonomia da sociedade civil, separando-a do poder do Estado, couraçando-a de coerção (GRAMSCI, 2007).

No Colegiado BIG, busca-se esse equilíbrio de forças fundada na cidadania deliberativa definida por Tenório (2008). Defende-se o respeito à fala do interlocutor e que as decisões sejam pactuadas pelo coletivo. Pelo menos nos espaços de discussão propostas pelo Colegiado BIG, a igualdade participativa foi observada. Dos atores entrevistados da sociedade civil sobre o respeito por sua pessoa, oito dos nove respondentes responderam estar satisfeitos e que tinham suas opiniões ouvidas e respeitadas, mas um respondente acredita que as opiniões nem sempre são ouvidas e "*não achei que elas tivessem assim muita importância nas reuniões.*"

Com respeito à **forma de escolha dos representantes**, foram enviados convites por e-mail aos antigos membros do Colegiado de modo a recompô-lo em 2015. A UNACOOOP foi a instituição que repassou os contatos ao NEDET. Só não há registro de como foram definidas as instituições inicialmente participantes do antigo Colegiado. Dessa maneira, foram renovadas as representações dos membros que já compunham anteriormente esse conselho, mas também levou-se em consideração as normativas do CODRAF e da SDT. Além dos assentos permanentes do Colegiado, o espaço está aberto a novos membros considerando o interesse em participar ou por indicação de um membro. Porém, a efetivação do representante é decidida pela Plenária.

A atual renovação do Colegiado BIG ocorreu à medida que mudou a representação do poder executivo municipal. A renovação é de fato bem vinda e recomendável. Contudo, no que concerne ao setor público, a substituição dos representantes de perfil técnico e funcionários de carreira esvazia a discussão e as ações sobre determinado tema. Este foi o caso do membro representante de Paraty/RJ. Depois de sua saída do Colegiado, a interlocução com o município ficou fragilizada. Não houve uma substituição à altura. Essa representação era uma liderança importante, inclusive na mobilização dos demais atores e representantes no município. Uma representação da sociedade civil desabafou:

*A eleição passada mais uma vez destruiu as representações existentes no Colegiado. Cada vez que trocam prefeitos, o poder público muda todo...toda vez que temos eleições municipais perdemos os membros pois os novos não sabem nada...a composição fica complicada.*

Nos **discursos dos representantes** verificou-se uma valorização dos processos participativos por parte da sociedade civil. Por outro lado, seu comportamento não corrobora a sua fala, quando se analisa sua frequência, mesmo quando o NEDET BIG tinha recursos para financiar sua participação.

A situação fica ainda mais crítica quando se avalia o poder público. As falas, em geral, elogiam a existência do espaço público, sua importância para manter o diálogo com a população, mas, na prática, o que se sente é a ausência física, de apoio institucional e apoio financeiro.

As secretarias municipais, por exemplo, não se dispõem a colaborar com o mínimo: por exemplo transporte ou alimentação para a sociedade civil. Portanto, o discurso da importância de existir um espaço que discuta coletivamente as questões do território não é acompanhado por ações efetivas para a sua manutenção. Mesmo as instituições ainda que têm condições de estarem presentes, não priorizam o evento. Outras estão presentes, mas não agregam qualquer fala propositiva, por falta talvez, de autonomia.

### 6.1.5 A Autonomia dos atores no Colegiado BIG

Na categoria autonomia busca-se investigar o empoderamento dos atores numa arena política. No formato do PDSTR, a sociedade civil ganhou mais protagonismo conforme já salientado. Por outro lado, a sociedade civil atua numa esfera pública "burocraticamente autonomizado" do Estado (HABERMAS, 1995a). Ainda que não estejam institucionalizados no desenho de uma política pública, na perspectiva de Lubenow (2007), podem atuar numa governança semelhante à proposta de Santos (1997). Como empoderamento entende-se que os atores podem se expressar e tomar decisões sem que sejam coibidos e que suas opiniões sejam levadas em conta na tomada de decisões.

O controle social exercido sobre as municipalidades; e frente às pressões de atividades econômicas nocivas à produção rural, leva a crer que o próprio Colegiado BIG se tornou autônomo e aos poucos se transformou numa instituição política legitimada nos três níveis de governo e no Poder Legislativo de Itaguaí/RJ; com potencial de defender os interesses das comunidades rurais da BIG, a partir da articulação com o poder público.

A reativação da já citada pedreira de Mazombinha no município de Itaguaí/RJ, por exemplo, mobilizou um conjunto de instituições presentes no Colegiado BIG para o enfrentamento do problema. Um vereador atuante na causa, já inserido no Colegiado BIG, discutiu estratégias na 15ª Reunião Ordinária para buscar apoio junto ao INEA, à Secretaria de Agricultura e Pesca de Itaguaí/RJ, ao Comitê Guandu/RJ; ao Conselho municipal de Agricultura e Pesca do município e à administração central da UFRRJ.

Essas ações corroboram o pensamento de Gramsci (2007, p.245), no sentido de que a sociedade civil buscava exercer sua hegemonia conquistando "aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso." Tal hegemonia aqui é tratada como soberania popular, a ser alcançada num processo de luta permanente durante o exercício da cidadania.

A SDT previa que os CODETER ganhariam autonomia no longo prazo, suficiente para se fazer representar como uma instância de poder nos processos de tomada de decisão.

Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais está baseada na busca do pleno funcionamento desses espaços. É assim que se pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, a longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais. [...]. Espera-se que, gradativamente, elas assumam poder de gestão sobre um conjunto cada vez maior de políticas e processos necessários à promoção do desenvolvimento rural (BRASIL, MDA/SDT, 2005a, p14).

No tocante à autonomia das representações do poder público, questiona-se se o representante enviado tem a **possibilidade de exercer a própria vontade**. Quando a representação enviada desconhece os motivos pelos quais ela está naquele espaço, os interesses em jogo, pelo se que deve argumentar, como discutido acima quanto ao perfil dos atores, essa possibilidade não existe.

Outra situação refere-se aos membros que se apresentam como mera formalidade. Seja por desânimo devido ao desmonte das políticas públicas territoriais; pela pouca atenção dada à agricultura nos municípios; ou por incompetência, esses membros não veem como exercer

sua própria vontade no espaço de discussão. As situações elencadas limitam a **alçada dos atores**.

A sociedade civil é, em parte, responsável pela **origem das proposições** no Colegiado BIG quando: propõe um ponto de pauta, um curso, um treinamento, um projeto; e quanto exerce o controle social. Foi perguntado aos membros da sociedade civil no Colegiado BIG como é decidida a pauta de discussão. O entendimento foi de que a proposta vem dos "*responsáveis pelo Colegiado*", ou seja, do NEDET/PEPEDT. Seis dos nove respondentes responderam isso. Outros cinco responderam também que a pauta é construída "*no coletivo*." Um respondente disse que não há muita proposta vinda deste coletivo, pois só "*de vez em quando alguém dá um pitaco*".

O consenso de que as pautas são construídas pelo PEPEDT demanda uma reflexão quanto ao **perfil da liderança** no Colegiado BIG. Quando questionadas se alguém exercia mais influência na tomada de decisão, cinco consideraram o NEDET ou seus colaboradores como influenciadores. Claramente, os respondentes da sociedade civil centralizam a liderança do Colegiado no PEPEDT, grupo a quem ainda se referem como NEDET ou na Figura dos condutores das reuniões. Dois consideraram que não há influência. O ideal seria que ninguém se sentisse influenciado, mas que tomassem suas decisões com base na racionalidade comunicativa como proposta por Habermas (2016). Ou seja, deveriam tomar suas decisões motivadas pela fala argumentativa de todos os membros do Colegiado e só depois de refletir a respeito. Ao mesmo tempo, essa resposta também legitima o Colegiado BIG a atuar pelo desenvolvimento do território, pois deixar-se influenciar também indica confiança e reconhecimento da liderança.

Silva et al. (2017b, p.113), também observaram, ao longo do ano de 2016, que alguns atores no Território Rural Sul Sergipano exerciam influência sobre os demais; mas dessa vez da sociedade civil. Três atores: as representações das associações de produtores, do MST, do movimento camponês popular e do sindicato dos trabalhadores rurais "controlam os ativos importantes [...]: a articulação da base, a mobilização sociopolítica, e, no caso do MST e das Associações, o acesso ao espaço rural." Segundo os autores, isso cria uma "zona de incerteza" quanto ao "comportamento social da base que os mesmos "influenciam"<sup>52</sup>.

No caso do Colegiado do Território Central de Rondônia, Lima et al. (2017), expuseram que 73% dos entrevistados confirmam ter havido maior equilíbrio de poder político no Território com a inserção do Colegiado no processo decisório, inclusive possibilitou uma renovação das lideranças locais para 77%. Naquele espaço de discussão, não se observou privilégios para um grupo específico do território para 67% dos entrevistados.

Favareto (2014), nesse contexto, observou a necessidade de superação de viés partidário. Há um risco de desvirtuar os objetivos de um projeto de desenvolvimento quando alguns atores se apropriam desses espaços para favorecer a pequenos grupos imbuídos do espírito de defesa dos interesses de seus partidos políticos.

Pesa positivo no Colegiado BIG, o estabelecimento de diálogo racional entre as lideranças do poder executivo municipal, superando os acordos político-partidários para discutir o desenvolvimento rural. Tal cenário também pode ser entendido como um fator que amplia a autonomia dos atores do poder público. Por outro lado, quando o tema envolve a seção de poder e destinação de recursos locais para uso supra municipal pelo bem comum, ele demanda mais tempo e diálogo até que alcance o consenso. Esse pode ser um dos fatores causadores da lentidão no processo para a criação de um consórcio territorial.

O Colegiado BIG tem seu ponto fraco, para usar os critérios de Allebrandt (2016,p,32), na ausência de autonomia financeira. Superou os problemas administrativos e de infraestrutura enquanto PEPEDT estiver assessorando-o. A sede hoje fica na CASTE/UFRRJ.

---

<sup>52</sup>Grifo no original.

Só se pode considerar sua plena autonomia, no contexto discutido na tese, quando não houver mais a necessidade de um articulador e assessor externo como o PEPEDT.

### **6.1.6 Bem comum: Consenso e resultados**

Durante a avaliação do Colegiado BIG, feita acima, elencou-se os pontos positivos alcançados a partir das decisões acertadas coletivamente. Não são resultados tangíveis, de modo que os mais pragmáticos podem considerar que não houve conquistas para as comunidades rurais a partir das ações do Colegiado BIG.

Este, por exemplo, é o posicionamento de uma respondente da sociedade civil que diz não ter visto nenhum resultado, não ser para aqueles que agiram "*em interesse próprio*", citando o caso do projeto de turismo rural apoiado pelo Colegiado, enquanto se propunha de base comunitária: o interesse do Colegiado era criar meios de inclusão produtiva para o maior número de membros possível da comunidade. Esse projeto foi motivado por uma moradora local que já era empreendedora e procurou ajuda no Colegiado. A crítica da entrevistada está vinculada à forma como está sendo negociada a construção do projeto entre os atores dominantes. Recorrendo ao que disse Araújo (2004), houve um rompimento do amplo consenso, pois o poder do mercado se sobrepôs, evidenciando a não existência de um ideal compartilhado em prol do bem comum.

Por outro lado, outros respondentes mencionaram como conquistas: inserção na feira da agricultura familiar da UFRRJ; o apoio ao projeto de turismo e capacitações técnicas, como tendo o potencial de favorecer economicamente às comunidades rurais do território; as capacitações sobre identidade cidadania e gestão social, que fortalecem ou criam uma cultura política no território; a mobilização dos jovens do Território BIG; e o aumento da consciência ambiental ligada ao desenvolvimento sustentável.

Elenca-se ainda algumas conquistas que não foram mencionadas pelos respondentes, mas que também foram alcançadas pelo Colegiado BIG e refletem o exercício do controle social pela sociedade civil: a mobilização para o não fechamento de escolas rurais; o adiamento da reabertura de uma pedreira, ambos em Itaguaí/RJ; e a mobilização para início das obras de recuperação da estrada principal da Serra do Piloto, em Mangaratiba/RJ.

O membro da UNACCOP e importante articulador, que atuou no Colegiado BIG antes da assessoria do NEDET, destacou as conquistas anteriores à 2015: as agroindústrias de Mambucaba e de Mangaratiba/RJ; a inserção dos agricultores no PNAE de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Mangaratiba/RJ; a melhora nos equipamentos de pesca do território; a regularização do quilombo da Marambaia em Mangaratiba/RJ; o aumento da visibilidade das comunidades quilombolas; a inserção de agricultores, quilombolas e indígenas no PAA da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Além disso, a convivência entre representantes do poder executivo municipal e o conhecimento de casos promissores para a agricultura, como a Cooperativa de Bananas da PACOVA de Paraty/RJ e a valorização das feiras como ambientes de venda direta e espaço cultural, estimulou a que os demais municípios se comprometessem com as comunidades rurais para proporcionar novos pontos de comércio ou aprimoramento dos já existentes, oferecendo ambientes melhores estruturados. Este estímulo foi confirmado pelo respondente do poder público municipal de Mangaratiba/RJ (PPMM).

O Colegiado também teve o potencial de difundir linhas de recursos, como é o caso do Chamamento Público feito pela SEAD em 2017 para concorrer a kits de feira livre, em que foram contempladas: a Associação dos Agricultores da Agroindústria de Doces de Mangaratiba/RJ e Associação dos Produtores Rurais do Vale Mambucaba de Angra dos Reis/RJ. Foi o caso também da inserção de produtores de Seropédica/RJ no PAA da UFRRJ.

Foi perguntado aos atores do poder público, participantes do Colegiado BIG, quais ações do Colegiado lhes teria chamado atenção. O membro da PESAGRO achou mais

relevante os cursos de capacitação. Todos os demais representantes do poder público municipal de: Angra dos Reis/RJ (PPMAR), de Mangaratiba/RJ (PPMM), EMBRAPA, ITERJ e PEC/INEA, indicaram as iniciativas para implementar o turismo de base comunitária como uma ação importante do Colegiado BIG. De acordo com o representante do PEC/INEA, o turismo de base comunitária pode ser a solução de problemas em relação ao uso do solo e caça, por exemplo. Além dessa atividade demandar uma série de serviços locais, também cria espaço para a venda dos produtos naturais ou semi-industrializados e para o artesanato. Nesse processo, os moradores podem passar a ser aliados à preservação do meio ambiente.

Os representantes de Angra dos Reis/RJ e de Mangaratiba/RJ salientaram a iniciativa para a criação do consórcio territorial como algo positivo. Para a representação do PPMAR :

*O consórcio deveria ser uma premissa para que o colegiado execute projetos conjuntos... para que você pudesse colocar recursos daqui em municípios vizinhos, uma forma institucionalizada de parceria ... sem precisar fazer aqueles arranjos regionais que dificilmente se sustentam no dia a dia da burocracia por que você fica limitado.*

Um membro que atua no Colegiado BIG desde antes de 2015, relata que mesmo quando o colegiado não cumpria sua função de articulador de projetos nas políticas do Governo Federal. *"não dava certo... os municípios levavam suas demandas individuais e depois lá criava-se mecanismos de regionalização e de validação"*. Segundo o respondente, o Estado continuava a ver os municípios como unidades gestoras, e quando se busca realizar ações territoriais *"você é penalizado pelo próprio Estado que te orientou a fazer assim e cobra depois"*.

Houve, segundo o entrevistado, sucessivas dificuldades na elaboração e execução de projetos regionais. Houve também dificuldade em conseguir recursos suficientes, e isso acabou enfraquecendo o Colegiado: *"há uma grande dificuldade da gestão regional de projetos num contexto que não tem uma estrutura regional de apoio."* Um exemplo citado foi um projeto aprovado, mas não executado, devido ao não cumprimento das burocracias da Caixa Econômica Federal (CEF). Tratava-se um projeto de feira livre que circulara nos municípios do território, que incluía caminhões e barracas. A respeito do excesso de burocracia, uma representante do poder público municipal de Paraty/RJ (PPMP) também relata em ata que *"existe toda uma dificuldade, depois dos projetos aprovados, em acessar os recursos por meio da CEF"* (Ata Colegiado BIG, 2016).

A representação do PPMM também mencionou como conquista o processo que visa a celebração de acordo de cooperação técnica entre Mangaratiba/RJ e a UFRRJ. Cita também a intermediação para conquista do Projeto dos Jovens Cidadãos Rurais em Agroecologia e as capacitações técnicas.

Na 8ª Reunião Ordinária de março de 2017 do Colegiado BIG, a Delegada da SEAD no Rio de Janeiro anunciou a aprovação de um projeto encaminhado ao PROINF preparado pela FIPERJ, no valor de R\$213 mil reais para não perder o recurso que seria devolvido. O projeto foi encaminhado anteriormente à entrada do NEDET e estava arquivado, mas a Delegada Regional afirmou ter escolhido esse projeto em específico porque achou que, no RJ, o Território BIG era o que se encontrava mais organizado em termos de articulação com a sociedade civil.

Mas a maior conquista do Colegiado BIG é o fato de ele ainda estar atuando, conforme corroborado pelo representante da EMBRAPA; e promovendo uma aproximação dentro as instituições no território com a UFRRJ, reconhecimento dos entrevistados do PPMM, PPMAR e do PEC/INEA.

## **6.2 O Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande como um Espaço de Negociação de Interesse Público**

A dinâmica do Colegiado BIG, enquanto um espaço participativo, medida pela atuação dos seus membros no processo decisório nessa arena política; pelas ações dos atores para o desenvolvimento do território rural e pelas articulações mediadas pelos atores nos eventos promovidos pelo Colegiado, possibilitou a conformação de uma rede moldada pelos atores.

Conforme a classificação de Balestrin e Vargas (2003), a rede do Colegiado BIG foi formal até maio de 2016, pois se baseava numa estrutura burocrática consultiva sob normas administrativas. Hoje ela pode ser classificada como semiformal, haja vista que manteve a mesma estrutura formal regimentar e boa parte normas de conduta estabelecidas pelo extinto MDA.

Por outro lado, atualmente não existe nada burocraticamente que a controle, a não ser a decisão da plenária, que é soberana. Por isso, trata-se de uma rede de cumplicidade, baseada na confiança entre atores. As relações estabelecidas entre as instituições buscam dar suporte às comunidades rurais por meio de propostas sustentáveis de geração de renda e nas ações de controle social no território. Além disso, as reuniões do Colegiado BIG permitem que qualquer interessado compartilhe experiências e informações. A pesquisa de Silva et al. (2017b, p.114), revelou semelhança na relação de confiança entre atores no Colegiado Sul Sergipano:

A importância da reciprocidade direta como fonte de criação e manutenção de elos de confiança interpessoais, que terminam por influenciar ou condicionar as relações entre os atores sociais. Ou seja, as organizações públicas e da sociedade civil são representadas por indivíduos que participam dos circuitos de reciprocidade, sendo esta decisiva no momento da definição das decisões entre os atores.

A análise da interação entre atores em pequena escala, como no Colegiado BIG, é útil para a compreensão dos aspectos da interação política e coesão social. Sob a perspectiva de Granovetter (2000), a rede moldada pelos atores do Colegiado BIG promove uma ponte com outros atores na mesma rede ou fora dela. Neste último caso, aproximando os atores quando eles não têm elos prévios.

A expansão da rede ocorre mesmo em caso de o Colegiado BIG não pode ser considerado uma ponte, visto que, só poderia ser uma ponte se não houvesse outros caminhos para que determinados atores se encontrassem (GRANOVETTER, 2000), mas, ainda assim, a redefinição utilizada por ser uma rota mais curta numa aproximação entre os atores.

No caso dessa tese, o laço será mais forte quanto maior for o envolvimento do ator com as propostas para desenvolvimento multidimensional do território BIG (SACHS, 2008), e em apoio ao enfrentamento dos obstáculos elencados na Introdução dessa tese, a partir do Colegiado BIG. O envolvimento e tipo de ação dos atores é que vai permitir a mensuração qualitativa desses laços. Soma-me a isso, as informações já analisadas na seção anterior.

Tecnicamente, os laços com os atores do poder público deveriam ser fortes, considerando os papéis pré-definidos das instituições no desenho do PDSTR, bem como considerando o cumprimento do exercício da função para a qual os gestores públicos foram nomeados, como os secretários e superintendentes de agricultura, por exemplo, mas isso não se verificou durante a análise da tese.

Dessa forma, como não se pode afirmar que o vínculo de uma instituição do poder público seja inexistente numa política pública, se percebeu a necessidade de qualificar seus laços fracos em: profícuos e não profícuos. Logo, força dos vínculos interpessoais dentre os atores do Colegiado BIG, classificados como forte ou fraco (profícuo ou não profícuo); reflete o seu potencial de interação e a coesão estabelecida, de modo a trazer benefícios ao território

BIG. Os laços fracos e profícuos são do tipo mencionados por Granovetter (2000). Já os não profícuos são aqueles que, além de fracos, a sua presença no Colegiado BIG não proporcionam qualquer benefício ao território. Recorda-se aqui a importância mencionada por Granovetter (2000), dos laços fracos, pois pode ampliar a rede de atores em apoio às atividades do Colegiado BIG.

No Quadro 9 sistematiza-se o tipo e a intensidade dos laços entre os atores do poder público, membros do Colegiado BIG, em dois momentos: primeiro durante o período em que este espaço estava vinculado ao PDSTR e depois ao final do período da investigação da tese. A consideração de laços como sendo fracos e não profícuos não significa que não se possa continuar tentando uma aproximação com os atores.

Quanto ao papel esperado de cada ator do poder público, ele advém do envolvimento a que eles próprios se propõem; pelo qual as instituições foram criadas ou limitado pela capacidade institucional. Pesa nessa análise também, o fato de os atores do poder público atrelarem sua participação às normas e regras institucionais e às missões que lhes são delegadas, não lhe restando autonomia, especialmente se considerar a falta de instrumentos para atuar, sob o contexto da pouca valorização da atividade da agricultura no estado fluminense. Muitas vezes, para haver ações e resultados junto às instituições, a capacidade de ação do membro, no sentido da autonomia, tem muita importância (DEMO, 1995; ARENDT, 2007). Como encontrou Kraemer (2018), em sua pesquisa, tão importante quanto o arranjo institucional envolvendo um projeto político, é a capacidade institucional de efetivá-lo.

**Quadro 10** - Tipo de vínculo das instituições segundo nível de intensidade.

REPRESENTAÇÕES DO PODER PÚBLICO NO COLEGIADO BIG	TIPO DE VÍNCULO					
	MAIO DE 2016			DEZEMBRO DE 2018		
	FORTE	FRACO PROFÍCUO	FRACO NÃO PROFÍCUO	FORTE	FRACO PROFÍCUO	FRACO NÃO PROFÍCUO
EMATER-RJ			X			X
EMBRAPA - Agrobiologia		X		X		
PESAGRO			X		X	
FIPERJ		X				X
FUNAI		X			X	
Fiocruz-OTSS			X			X
ICM-Bio			X			X
ITERJ		X		X		
PLT			X			X
PEC	-	-	-		X	
Angra dos Reis (SAAP)		X			X	
Itaguaí (SEMAAP)		X			X	
Mangaratiba (SEMAP)		X			X	
Paraty (SEPA)		X			X	
Seropédica (SEMAMA)			X			X
UFRRJ		X		X		
SEAD	X					X

**Fonte:** Elaborado pela autora.

A EMATER-RJ tem como objetivos: planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica, extensão, obras públicas e saneamento rural; e ainda colaborar com os órgãos públicos em apoio a essas atividades no Estado do Rio de Janeiro (EMATER, 2019). A EMATER não se envolveu nas discussões territoriais a partir do Colegiado BIG, sequer com a presença. Logo, é considerado um laço fraco e não profícuo nos dois momentos analisados. Isso não significa, contudo, que essa instituição ou outras instituições não tenham atuação relevante no território. Ao contrário, Kraemer (2018), observou que a EMATER tem uma atuação proativa no processo de inserção dos agricultores familiares no PNAE em Paraty/RJ e Mangaratiba/RJ. Em Seropédica/RJ, houve problemas na articulação da instituição com o executivo municipal. Outra atuação verificada no território foi seu apoio na implementação do PAA da UFRRJ. A EMATER, juntamente com a EMBRAPA, implementou um programa de capacitação dos agricultores da região.

A EMBRAPA tem como propósito desenvolver inovação tecnológica para a agropecuária (EMBRAPA, 2019). A EMBRAPA tem se mostrado ativa desde que o NEDET BIG passou a assessorar o Colegiado. As articulações se fortaleceram de modo que hoje o laço que era fraco e profícuo se tornou forte.

Já a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (PESAGRO), tem como propósito "Gerar, adaptar e transferir conhecimentos e tecnologias para o desenvolvimento rural do Estado do Rio de Janeiro". Também se propõe a melhorar a qualidade dos produtos e serviços, bem como "atuar na busca pelo equilíbrio socioeconômico e ambiental dos ecossistemas do Estado" (PESAGRO, 2019). A representação da PESAGRO até se envolveu nas discussões territoriais, mas sem nenhuma proposta significativa. Logo, é considerado um laço fraco e não profícuo, num primeiro momento, mas dada a assiduidade e o potencial da empresa, classificou-se o laço como fraco profícuo ao final de 2018. Segundo Vianna (2017), a PESAGRO, juntamente com a EMBRAPA e a UFRRJ implantaram o Sistema Integrado de Produção Agroecológica (SIPA), em 1993, e que ainda está em funcionamento. O sistema ficou mais conhecido como *Fazendinha Agroecológica do Km47*. É um espaço "de experimentação e de desenvolvimento educacional para atividades de formação para instituições de extensão rural", além de atender às "entidades da agricultura familiar, instituições públicas, estudantes e técnicos de todo o país" (VIANNA, 2017, p.76). Essa parceria poderia ter sido explorada pela empresa para capacitar as comunidades rurais do território, por exemplo. De acordo com Vianna (2017), a PESAGRO:

Funciona como o Centro Estadual de Pesquisa em Agricultura Orgânica (CEPAO) e desenvolve pesquisas em olerícolas, bovinos de leite, defensivos alternativos e multiplicação de sementes. As linhas de pesquisa estão direcionadas para a agricultura familiar e visam ao desenvolvimento de técnicas para a produção de alimentos de qualidade e sem a degradação do meio ambiente (VIANNA, 2017, p.76).

A FIPERJ atua na geração e difusão de informações e tecnologias, e ainda em apoio às políticas públicas para o desenvolvimento da aquicultura e pesca do RJ (FIPERJ, 2019). A representação da FIPERJ foi importante nas discussões iniciais do Colegiado e para a sua reorganização e formulação do regimento interno, mas se afastou do Colegiado com o fim do PDSTR. Por isso, o laço que era fraco e profícuo passou a ser considerado um laço fraco e não profícuo.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) se ocupa da implementação de políticas do Governo Federal de modo a defender direitos dos povos indígenas. Era atribuição da FUNAI também demarcar as terras a eles destinadas. Um dos primeiros atos do líder do executivo federal ao assumir em janeiro de 2019 foi transferir essa competência a Ministério da Agricultura, mas a decisão está ainda sendo discutida. Essa instituição não tem sido

representada nas últimas reuniões, mas o laço é considerado fraco profícuo devido a interlocução com a EMBRABA.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) atua no território por meio do Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS). O observatório surgiu da parceria entre a Fiocruz e o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Ubatuba/SP (FCT). Seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável nos territórios das comunidades tradicionais da região da Serra da Bocaina. Mesmo reconhecendo a atuação do observatório no território da BIG, este nunca atuou de fato no Colegiado. Por isso se mantém como um laço fraco não profícuo em ambos os momentos analisados.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) - Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) tem como funções: propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação federais. O Instituto também tem como prerrogativa "fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade" (ICM-Bio, 2019). A instituição até participou de algumas reuniões, mas sem intervenções que buscassem equacionar os conflitos do parque com as comunidades rurais. Houve, por parte do instituto, inclusive seu pedido de retirada do Colegiado. Logo, o laço que era fraco e não profícuo no início, praticamente passou a inexistir.

A atribuição do ITERJ é promover a democratização do acesso à terra, por meio da intervenção em conflitos e processos de regularização fundiária. O instituto é o "executor da política fundiária do estado visando promover, ordenar e priorizar os assentamentos urbanos e rurais, em terras públicas e privadas". O ITERJ, ao longo do período analisado, envolveu-se nas ações junto às comunidades, colaborando, por exemplo, com o projeto de turismo na serra do Piloto em Mangaratiba/RJ, levando a que o laço passasse de fraco e profícuo para forte.

O Programa Luz para Todos/RJ (PLT), instituído em 2003, e cujo nome oficial é *Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica*, tinha por objetivo atender com energia elétrica à parcela da população do meio rural que ainda não possuíam esse serviço público. Este programa foi prorrogado pelo Decreto 9375 do executivo federal em 2018 até 2022. Não há registro sobre a articulação efetiva do membro representante desse programa no Colegiado BIG. O representante se fez presente somente em uma reunião. Logo, o laço é considerado fraco e não profícuo em ambos os momentos. De qualquer maneira, cabe registrar que o PLT foi importante para as comunidades rurais do Território BIG. O programa realizou obras de eletrificação, por exemplo, da Ilha Caieira, bem como na reserva indígena de Bracuí, ambos em Angra dos Reis/RJ. Em Paraty/RJ atuou no Bairro de Barra Grande. O atendimento se estendeu ainda às Ilhas de Jaguanum e Marambaia, ambas situadas em Mangaratiba/RJ.

A SEAD tinha como missão a promoção da política de desenvolvimento rural sustentável do Brasil, a paz no campo, o acesso democrático à terra considerando o território e a estrutura fundiária. Deveria também criar meios para incluir produtivamente de modo a gerar ou ampliar a renda do agricultor familiar (SEAD, 2019).

No período de transição para a nova estrutura federal instituída em maio de 2016, a SEAD foi importante para o fortalecimento do Colegiado BIG, o que se verifica a partir de três fatos:

- i) Apoio na mobilização dos atores para a 8ª Reunião Ordinária, ao emitir carta-convite a todas as representações do poder público, agregando credibilidade ao convite. Esta reunião foi um marco na legitimação e redefinição do papel do Colegiado BIG;
- ii) Estímulo junto aos secretários municipais para a criação do consórcio territorial;
- iii) A conquista de um importante projeto envolvendo os jovens rurais do estado do RJ, executado por diferentes núcleos de pesquisa e extensão da UFRRJ.

Mas, aos poucos foi ficando claro que a SEAD não estava empenhada a disponibilizar recursos financeiros e estruturais: fosse para a manutenção das atividades do Colegiado; fosse

por meio de projetos de desenvolvimento territorial rural. Isto ficou mais transparente na 12ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG, quando a Delegada da SEAD apresentou editais que atendiam somente a projetos que retomava o município como recorte para a atuação de políticas para a agricultura familiar. A cidade de Paraty/RJ foi contemplada. Essa foi a última participação da Delegada Federal nos encontros do Colegiado. Nesse contexto, a SEAD que tinha um laço forte com o Colegiado BIG, passou a ser fraco e não proficuo no último terço do período analisado.

Um desses editais referia-se ao Chamamento Público de seleção de projetos em apoio às Mulheres e ao Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar e tinha por objeto "selecionar projetos de estruturação de Estados, Municípios e Consórcios Públicos Municipais, apoiando estratégias para o fortalecimento de agricultores familiares, mulheres e comunidades tradicionais em todo território nacional". O outro edital tratava da "Seleção de Empreendimentos da Agricultura Familiar para recebimento da doação de kits-feira". Ele previa que o empreendimento deveria possuir parceria formal com administração municipal para realização da feira, restringido acesso aos demais agricultores.

Sobre as secretarias municipais de agricultura de Seropédica/RJ e Itaguaí/RJ, suas presenças eram inexpressivas: seja no quesito frequência; seja em relação ao perfil dos representantes eventualmente enviados ou na qualidade da sua participação. Representaram vínculos fracos não proficuos durante o período estudado. A secretaria de Itaguaí/RJ chegou a marcar reunião em gabinete representantes do NEDET-BIG para articular questões do Colegiado, mas não compareceu ao encontro.

Vianna (2017) observou o pouco envolvimento da Secretaria de Agricultura de Seropédica/RJ nas questões territoriais. O autor também salientou que, dos 12 encontros promovidos pelo Colegiado BIG, somente em cinco delas algum representante do poder público municipal de Seropédica/RJ se fez presente, mas em nenhum dos encontros houve falas propositivas. O autor destacou que um de seus entrevistados disse que Seropédica/RJ chegou ser participativo bem no início das atividades do Colegiado, mas que teria deixado de participar quando um projeto, onde havia um demanda especificado município, não foi aprovado. Para Vianna (2017), "esse fato corrobora com a percepção da ausência de um envolvimento mais substantivo do poder público de Seropédica/RJ nas relações intermunicipais propostas nas ações do território" (VIANNA, 2017, p.137).

Vianna (2017, p.165) também observou que em Seropédica/RJ "há um distanciamento do agricultor com poder público por desacreditarem nas suas ações". Essa relação fragilizada estaria relacionada às "promessas realizadas no passado e que não foram cumpridas" que levam aos agricultores a associarem as ações da prefeitura com intenções de angariar votos, sem ações efetivas em apoio às comunidades rurais. A pouca importância dada à agricultura em Seropédica/RJ está expressa no fato de o município sequer possuir secretaria de agricultura, desde que um novo gestor assumiu o governo em 2017.

Kraemer (2018, p.180), avaliou a capacidade institucional de Paraty/RJ, Mangaratiba/RJ e Seropédica/RJ de se articularem, de modo apoiar aos agricultores familiares para acessar a lei dos 30% do PNAE. O autor encontrou que todos os municípios sofrem com a "falta de recursos financeiros, pessoal e infraestrutura de trabalho", carecem ainda de melhor qualificação dos servidores e de material para trabalhar. Há também aspectos sociopolíticos, como a característica de "uma população sem uma cultura política participativa e gestores públicos que se utilizam da prática clientelista e patrimonialista como forma básica de gerir os recursos públicos" (KRAEMER, 2018, p.181).

Kraemer (2018) verificou, no município de Paraty/RJ, uma maior capacidade de "envolvimento e interação no arranjo institucional entre Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura, EMATER e Agricultores Familiares" (KRAEMER, 2018, p.180). Sugeriu que isso se deve ao fato de os servidores envolvidos serem funcionários de carreira, o que não se

verificou nos outros dois municípios por ele analisados: Mangaratiba/RJ e Seropédica/RJ. Nesse caso havia "mais envolvimento e comprometimento, assim como maior autonomia para exercer as funções"(KRAEMER, 2018, p.180).

A secretaria de agricultura Paraty/RJ, anteriormente ao novo período de gestão do executivo municipal, iniciado em 2017, demonstrava estar mais próxima às comunidades rurais e em maior diálogo com o Colegiado BIG. Atualmente tem sido sentida a ausência das representações, seja da sociedade civil, seja do poder público do município, nas reuniões do Colegiado BIG. É possível que o município tenha entendido que não fazia mais sentido trabalhar o recorte territorial, haja vista a desestruturação do PDSTR. Recorde-se que o município foi contemplado por um Chamamento Público da SEAD que privilegiava o enfoque municipal em 2017. O Depoimento de um membro da sociedade civil, desse município, expressou seu desânimo em estar nas reuniões do Colegiado, pois a secretaria não estava mais absorvendo as demandas vindas desse espaço. Ainda assim, considera-se que o laço com Paraty/RJ, que era fraco e profícuo se manteve, pois não houve claro rompimento de relações.

A secretaria de Agricultura de Angra dos Reis/RJ não é propositiva, mas se mostra presente nas reuniões no Colegiado. O membro que costumava representar a secretaria também se afastou das reuniões. Porém, o vínculo foi ligeiramente fortalecido no ano de 2017 durante o processo de construção do consórcio, de forma que, tal qual Paraty/RJ, pode ser qualificado como laço fraco profícuo nos dois momentos.

A presença do poder público municipal está muito ligada à possibilidade de captar recursos direta ou indiretamente para o município que representa. Silva et al. (2017a, p.80), verificaram no Colegiado Territorial Sertão São Francisco/PE, entre 2015 e 2016, um maior envolvimento das entidades públicas nas discussões e decisões das plenárias, quando "relacionadas a elaboração de projetos (PROINF), demandas técnicas (cursos, palestras) e apoio a eventos do território". Silva et al. (2017b, p.114), corrobora em sua pesquisa essa participação seletiva das prefeituras nas plenárias do Colegiado do território rural sul sergipano. Os representantes priorizavam projetos e ações de seu próprio interesse.

No município de Mangaratiba/RJ foi criado um vínculo com o Parque Estadual Cunhambebe, administrado pelo INEA. A receptividade dos gestores e funcionários da sede do parque e a centralidade do município em relação ao território levaram a que muitos eventos do Colegiado ocorressem ali. Sempre se podia contar também com a boa vontade do secretário e do superintendente de agricultura do município.

Contudo, em novembro de 2018, foram cassados os mandatos do prefeito, do vice-prefeito e até o presidente da Câmara de Mangaratiba/RJ. Por outro lado, os diálogos já foram prontamente restabelecidos com o novo secretário de agricultura para buscar dar continuidade ao processo de celebração de acordo de cooperação técnica da UFRRJ. O acordo possibilitaria a implementação de projetos em múltiplas áreas junto ao município. A ideia é que esse acordo se estabeleça com os cinco municípios. Assim, um laço que era fraco e profícuo, caminhava para forte, continuou fraco e profícuo.

Dessas três secretarias, Paraty/RJ, Angra dos Reis/RJ e Mangaratiba/RJ, o que se pode perceber é que se trabalha com um mínimo de recursos. Todas elas esperavam, até porque esse era o objetivo inicial do Colegiado, e por isso os secretários se propuseram a participar da 8ª Reunião Ordinária, obter recursos do Governo Federal. Contudo, aquele era um momento de transição política, por isso o PEPEDT buscava caminhos possíveis frente ao que parecia ser o fim do PDSTR, o que ficou configurado depois. Dentre os desdobramentos da aproximação com as prefeituras, foi organizado um grupo de trabalho para a criação de um consórcio territorial rural a fim de discutir estratégias conjuntas de ação, incluindo: investimentos e projetos conjuntos; e compartilhamento de conhecimentos e de bens e serviços.

A dificuldade de inserção dos produtos no mercado é o principal problema enfrentado pelo produtor rural para 58% dos entrevistados da sociedade civil do Colegiado Territorial das Águas Emendadas do Centro-Oeste, segundo Santos Neto e Ávila (2017). Para outros 42%, a assistência técnica e o crédito rural se destacam em importância de problemas enfrentados pelos agricultores. Estes três aspectos poderiam encontrar solução se o consórcio territorial fosse criado.

Contudo, o processo de consolidação do consórcio é complexo, depende do entendimento entre os prefeitos, intermediados pelos secretários de agricultura e pesca; da consulta e apoio do legislativo municipal; da formação de uma equipe técnica especializada, indicada pelas prefeituras; da previsão mínima de recursos nos orçamentos municipais, dentre outras providências.

Já ocorreram três reuniões para esse fim, mas o processo emperrou na fase da indicação da equipe técnica como: engenheiros agrônomos e florestais, veterinários, gestores ambientais, biólogos, profissionais de humanas, por exemplo; pois é necessária uma equipe especializada para realizar um mapeamento para definir as potencialidades e limites de ação no território, considerando seu ecossistema e a cultura local. A especialização nessas secretarias é um problema recorrente. Poucos cargos são ocupados por funcionários de carreira. Perde-se o capital social a cada troca de gestão. Muitas das indicações aos cargos não contemplam o perfil necessário para sua ocupação, como já salientado.

De acordo com Favareto, em debate sistematizado por Perafán e Ávila (2017, 173-174), as universidades e institutos federais têm um papel de destaque para dar continuidades às ações de desenvolvimento territorial. É preciso transcender ao papel de secretaria, tal como algumas ações dos NEDET. Estas instituições têm o potencial de construir uma inteligência territorial. Para isso, o autor sugere quatro frentes de trabalho:

- i) Por meio da produção de conhecimentos, para além da compilação de dados estatísticos que "ajudem a compreender a dinâmica dos territórios, seus conflitos, seus desafios, as estratégias de vida das famílias, as tendências em curso".
- ii) "Interagindo mais com a rede de ensino fundamental e médio. É preciso criar um novo ambiente educacional nas áreas rurais" facilitando inclusive a aproximação com "redes de produção de tecnologia".
- iii) Enquanto lugares de produção de inovações, seria preciso incubar "projetos verdadeiramente inovadores [...] e não somente aqueles que buscam atender as demandas mais urgentes advindas das organizações de agricultores. "É preciso conectar o imediato e o estratégico, o que é demandado e o que é inventado".
- iv) O prestígio e capital simbólico de que gozam as Universidades possibilita a ela "mobilizar outros atores, para além daqueles já envolvidos nos fóruns territoriais." Ampliando sua rede com atores influentes no território.

É claro que os intelectuais e as universidades precisam ter um compromisso com os mais pobres e eles devem ocupar um lugar prioritário nas ações a serem empreendidas, mas reduzir o diálogo somente aos mais pobres é ingênuo, pois o território é composto por uma heterogeneidade de atores e interesses. O equilíbrio delicado é este: como priorizar os mais pobres, mas tomando em conta o todo mais amplo no qual eles se inserem e os demais atores ali presentes. Dialogar com [...] as forças vivas dos territórios, em sua diversidade (FAVARETO Apud PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.174).

Guerrero (2017), também considera articulação em rede da universidades importante criando uma estrutura ou arranjos para que ela possa dar continuidade às ações de desenvolvimento rural.

*La importante implicación de los centros de investigación y enseñanza, ha sido una importante fortaleza del proceso y particularmente su trabajo en red, e interpreto que van seguir siendo imprescindibles para seguir avanzando en las políticas de desarrollo territorial*(GUERRERO Apud PERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.175).

Interessante analisar a consonância das frentes de trabalho, propostas por Favareto e corroboradas por Guerrero, com as atividades atualmente propostas pelo PEPED/UFRRJ e discutidas no Colegiado BIG. O primeiro item, por exemplo, já está sendo contemplado, não só a partir dessa tese, como também através de outras pesquisas de iniciação científica, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Elas desvendam exatamente a dinâmica dos territórios, os conflitos nele existentes, os desafios a serem enfrentados pelos atores e quais as estratégias possíveis para promover o desenvolvimento territorial sustentável, sem descuidar de proteger a identidade das comunidades rurais.

O segundo item é tema transversal na tese de uma das doutorandas do grupo. Além disso, está em elaboração um curso de extensão, também por uma doutoranda, denominado Condutor Local, solicitado pelos jovens rurais. Há, ainda, a atuação do Colegiado BIG para garantir a permanência das atividades das escolas do campo.

Com relação ao item três, tem-se proposto projetos em parceria com outros institutos da UFRRJ, de modo a inovar tanto na temática da transferência de tecnologias sociais, quanto na tecnologia digital, que apontaria riscos eminentes de contaminação do ambiente por resíduos sólidos, além possibilitar a implementação de um censo comunitário. Foi elaborado projeto também para fomentar a meliponicultura no território BIG. No momento, nenhum desses projetos recebeu apoio financeiro. No último e quarto item apontado por Favareto, tem-se buscado, exatamente, a busca pela ampliação da rede do Colegiado BIG com atores influentes no território.

Muito do que tem sido realizado pelo Colegiado BIG não seria possível, se não fosse a empatia dos pesquisadores do PEPEDT para com os problemas enfrentados pelas comunidades rurais, que influenciam nas suas condições de permanência e no exercício de suas atividades, já elencados na Introdução dessa tese. Além disso, esses pesquisadores têm no território o recorte de suas investigações. Logo, suas ações são também movidas por interesses acadêmicos.

A solidariedade e a empatia com as causas defendidas no Colegiado BIG sensibiliza também colaboradores, que palestram ou trazem informações importantes, sem nenhuma perspectiva remuneração ou de apoio financeiro. Este é o caso da equipe Duque de Caxias, RJ, que trouxe informações para a criação do consórcio territorial da BIG, deslocando-se até Mangaratiba/RJ, sem que qualquer apoio financeiro tivesse sido oferecido.

O estreitamento dos laços políticos do PEPEDT com o poder público tem possibilitado a conquista da confiança mútua entre atores, não pautado por acordos partidários, mas por relações interinstitucionais. Laços e confiança estendidos aos demais atores. Isto facilitou sobremaneira a continuidade do trabalho de mobilização e articulação do PEPEDT, mesmo após o encerramento do PDSTR. Partindo do fato de que todos os laços inicialmente eram fracos, alguns foram gradativamente sendo fortalecidos e garantiram um núcleo mais resistente na rede. Além disso, outros laços foram criados como no caso do PEC/INEA.

A Figura 20 mostra a estrutura em rede do Colegiado BIG até maio de 2016, segundo o regimento definido pela plenária. Nesta pesquisa, os nós representam as instituições do poder público, representações coletivas da sociedade civil e o mercado. As posições destacadas nas eventuais Figuras são aleatórias não importando, portanto, a proximidade ao núcleo da rede do Colegiado BIG, inicialmente formado pelo: PDSTR, o NEDET BIG e pelo Colegiado BIG.

As setas representam a existência de relação entre os atores e dos atores com o núcleo. As cores têm o objetivo de destacar as conexões dentre os diferentes atores. Os fluxos são

sempre intangíveis, como a troca de informações, os avanços no processo de discussão e as conquistas políticas coletivas.

A composição da rede conta com a representação da sociedade civil, dos poderes públicos segundo os cinco municípios do território, dos atores das esferas federal e estadual e do mercado. Como se observa na Figura 20, os atores foram organizados segundo os arranjos que compunham os núcleos de cada município. O núcleo de assistência técnica foi alocado separadamente pois as instituições ali presentes são supra municipais. O formato da Figura 20 reflete que havia hierarquia na gestão do Colegiado BIG.

Observou-se, na pesquisa, que os núcleos municipais não mantinham contato uns com os outros por meio da rede, nem havia diálogo com todos os atores para planejar previamente os projetos e ações territoriais. Havia uma relação de interdependência dentre os atores segundo diferentes núcleos para com o eixo estruturante da rede. Porém, como se pode observar na Figura 20, não há seta ligando o diálogo dentre os núcleos municipais. Portanto, não havia fluxo de informações territoriais. A passagem abaixo mostra como o poder público estava desarticulado e que havia pouco diálogo entre os municípios. De acordo com o entrevistado do poder público municipal de Mangaratiba/RJ (PPMM), o NEDET BIG:

*[O Colegiado] Abriu espaço para os representantes. Porque antes eu não via muito isso. Porque eu participo do Colegiado desde 2014. Antes de vocês entrarem eu acho que era a UNACOOOP que fazia essa gestão..., mas aí a gente não via a participação dos outros municípios aqui da Costa Verde... Dar fala ao poder público, isso também é importante e eu não via isso antes. Por exemplo, vocês me chamaram para palestrar sobre a feira... Eu não via essa atuação de perto. Era uma coisa mais distante da gente. Não tinha envolvimento na construção da pauta (PPMM).*



Um detalhe na passagem acima também reflete o nível de desinformação das secretarias municipais e a inexpressividade das duas assessorias anteriores contratadas, dado que a UNACOOOP, nessa época, já nem era mais articuladora do Colegiado BIG no território.

Quanto ao núcleo de assistência técnica, extensão e pesquisa, a Figura indica que o fluxo de informações existia para atender apenas a demandas individuais dos municípios. Não havia articulação para planejamento e execução projetos de desenvolvimento sustentável do território a partir de uma interlocução interinstitucional. Formalmente, deveria haver interlocução do Núcleo de Assistência Técnica com o NEDET. A disseminação de informação dentre os núcleos de assistência técnica ficou, na prática, a cargo do NEDET BIG.

Logo se fez clara a necessidade imediata da promoção da aproximação para articulação entre os atores, para pensar o desenvolvimento sustentável no território. A falta de diálogo entre os municípios, e deles com os núcleos de assistência técnica, configurou uma rede que atuava em desacordo com as recomendações da SDT e com os princípios da gestão social (TENÓRIO, 2008).

A análise a partir da abordagem relacional revelou, especialmente ao se levar em conta as funções iniciais do Colegiado, bem como a formação da rede estruturada a partir de sua conformação anterior à inserção do NEDET BIG, que havia uma forte incompatibilidade com o que previa a SDT, segundo a qual: "as articulações interinstitucionais a partir do território" permitiriam "integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial" de modo a pouco a pouco "rearticulá-los e recriá-los a partir de novos espaços – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento, parcerias, arranjos institucionais, com autonomia, representatividade e legitimidade." Previa também a possibilidade "integração vertical, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas" (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p.22).

A reflexão, a partir das informações até aqui expostas, desconstrói toda a passagem acima segundo a realidade experimentada pelos atores no Colegiado BIG. Primeiramente, o estudo mostrou fragilidade nas articulações interinstitucionais, onde os projetos seriam decididos a partir do consenso pactuado durante o processo de discussão, realizado no Colegiado BIG, segundo os princípios da gestão social. Em segundo lugar, os projetos propostos chegavam às reuniões territoriais de forma municipalizada e depois passavam por um processo de "validação".

Não havia autonomia. Nem dos atores, pois houve relatos de que, ao agirem pelo que foi decidido no Colegiado, as ações por vezes eram seguidas por sanções, haja vista que o recorte territorial não foi acompanhado de um marco jurídico que o regulamentasse. Nem do território: a pesquisa também mostrou que a implementação dos projetos dependia da execução de um município ou instituição. Por fim, a visão vertical jamais foi rompida. Visto que, na prática, os municípios continuavam sendo as unidades gestoras dos projetos.

A 8ª Reunião Ordinária significou um marco que redefiniu o papel do Colegiado BIG no Território. Ela acabou revelando o forte potencial que este espaço já vinha cumprindo, enquanto mediador político na negociação dentre atores, desde que o NEDET BIG assumiu.

*[...] certamente ainda é um espaço ... que veio no sentido inverso da política de desestruturação dos colegiados e da política de agricultura familiar nacional, frente à própria dificuldade das organizações rurais [...] se mantém como um espaço de articulação, de parceria [...] para mim, a presença da universidade fortalece sobremaneira uma série de parcerias que ficam mais fáceis através do Colegiado e da presença da Rural... nessa articulação... Conseguiu ter legitimidade, articular os secretários. Certamente conseguiu articular ações e ser reconhecido como fórum de discussão (PPMAR).*

O potencial dos Colegiado enquanto uma rede e articulador também foi observado por Grisa (2017), registrado na passagem abaixo, que a criação de espaços territoriais:

Contribuiu para a aproximação e diálogo entre atores do território que antes não se conheciam [...] A política territorial foi capaz de colocar em diálogo atores governamentais (situados em diferentes escalas da gestão pública), organizações não governamentais, cooperativas, associações, diferentes movimentos sociais, diferentes sindicatos, universidades[...] Alianças políticas e outras ações conjuntas locais (por meio ou não da política territorial) passaram a ser fortalecidas neste processo (GRISA ApudPERAFÁN; ÁVILA, 2017, p.167).

A política territorial contribuiu para estreitar ou criar diálogo intra e para além do Colegiado BIG: consolidou-se também na esfera pública do território a importância do Colegiado enquanto uma instituição política, fato corroborado pelos representantes do ITERJ, EMBRAPA e do PEC, entrevistados do PPMAR e PPMM. Segundo o entrevistado do PPMAR, o Colegiado BIG:

*É uma forma de fortalecimento regional, uma forma de resistir. Fortalece à medida que tem um enfraquecimento [das políticas federais para a agricultura] ainda que ele esteja longe do que a gente imagina da política de um Colegiado e porque também era um espaço para conseguir recursos, administrar políticas [...]acho que ele está buscando uma outra forma de atuar e de ter seu significado [...]imagino que hoje as pessoas não procuram mais o Colegiado como uma fonte de recursos para executar os seus projetos." (PPMAR)*

A habilidade social (FLIGSTEIN, 2007), do PEPEDT em elaborar a estratégia de mobilização do poder executivo municipal, na 8ª Reunião Ordinária, veio momento oportuno, tendo em vista o caso relatado por Silva et al. (2017a, p.81), que observou grande desmobilização do Colegiado Territorial Sertão São Francisco/PE, refletindo na participação das plenárias após o período das eleições municipais, que conseqüentemente demanda a renovação dos seus representantes também nas pastas, como as secretarias.

Mesmo com essa ação do PEPEDT, um membro influente da sociedade civil e forte mobilizador dessa ação relatou: “a eleição passada mais uma vez destruiu as representações existentes no Colegiado. Cada vez que se trocam prefeitos, o poder público muda todo”. Esse membro alega que a sociedade civil não tem recursos para visitar todas as prefeituras novamente, de modo a recomençar a articulação. Na ocasião da referida reunião, foi retomado o quórum aproximado das reuniões iniciais, que era cerca de 70 participantes (Ver Quadro 7 e Figura 16).

A Figura 21 revela a nova estrutura da rede do Colegiado BIG retratada em dezembro de 2018. Inicia-se por explicar o novo núcleo do Colegiado BIG, agora assessorado pelo PEPEDT e sob a institucionalidade da UFRRJ. O posicionamento do núcleo da rede no centro da Figura 21 simboliza imersão do PEPEDT no Território BIG. A transformação da rede em uma estrutura não hierarquizada foi possível devido a existência de um processo de discussão com gestão social e o respeito aos princípios da cidadania deliberativa.

Fator importante também, que reflete a inserção do PEPEDT no Colegiado BIG, é que anteriormente, o teor das reuniões era influenciado, se não determinados, a partir das demandas de esfera federal. Num segundo momento, a pauta e as estratégias do Colegiado BIG passaram a ser definidas coletivamente.



Observa-se ainda na Figura 21, que passou a haver interlocução entre os núcleos municipais e do núcleo de assistência técnica com o núcleo do Colegiado. Ainda que haja resistência pelo executivo do poder público, especialmente de Seropédica/RJ e Itaguaí/RJ, a presença de representantes municipais, à exceção de Seropédica/RJ que esteve ausente em 2/3 das últimas reuniões, nesse espaço de discussão, viabiliza a troca de informações sobre assuntos de interesse comum com as demais representações dos municípios. Neste sentido, municípios que oferecem maior apoio aos agricultores, como é o caso de Paraty/RJ, servem de exemplo para as demais prefeituras. Esta convivência estimulou a revitalização de feiras municipais, propiciando a venda direta, conforme corroborado pela representante do PPM.

Para avaliar de que maneira a interação e o diálogo no Colegiado BIG estimulou a ação conjunta dos órgãos de assistência técnica, pesquisa e extensão com as prefeituras e comunidades rurais, foi perguntado aos representantes de instituições do poder público se teria havido desdobramentos e ações em prol das comunidades rurais a partir da sua participação nas reuniões do Colegiado BIG.

O respondente do PPMAR revelou que a manutenção do grupo *WhatsApp* do Colegiado BIG como canal de difusão de informação é hoje um de seus dois principais contatos com os outros representantes de assistência técnica e extensão. Assim se mantém informado de suas ações e das oportunidades que visem apoiar as comunidades rurais e de pesca. O representante do ITERJ, membro participativo no Colegiado BIG, afirmou que algumas realizações em seu trabalho aconteceram a partir de sua interlocução com o Colegiado BIG. Considera que o Colegiado BIG é um campo criativo, de troca de ideias, onde ele observa e alcança os meios e os especialistas que possam levar temas capazes de dirimir as carências nas comunidades do campo com quem trabalha, em especial no assentamento Rubião em Mangaratiba/RJ. Como realizações ele destaca as capacitações técnicas oferecidas a respeito de boas práticas de produção de leite nessa localidade.

O PEPEDT, enquanto parte da rede, estabeleceu contato com professores do Curso de Hotelaria da UFRRJ para proporcionar a transferência de conhecimento. O representante do ITERJ menciona ainda o Colegiado BIG como mediador das articulações para a realização de projetos de turismo serra do Piloto e do Matoso, em Mangaratiba/RJ e Itaguaí/RJ, respectivamente. O turismo rural vem sendo apoiado pelo Colegiado como uma forma de promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão das comunidades rurais e de pesca no mercado.

O membro da EMBRAPA destacou como resultado de sua participação sua aproximação com o representante da FUNAI possibilitando sua inserção na Associação Comunitária Indígena Guarani (ACIGUA) de Paraty/RJ para fins de assistência técnica. Atuou junto à FUNAI para aprofundar os conceitos de sistema agroflorestal. A partir desse trabalho conseguiu a doação de 1.500 mudas da árvore Caixeta, cuja madeira é usada no artesanato dos indígenas. Este membro também foi ator importante na agilização de retificação no documento de título de posse coletiva da terra do quilombo da Marambaia, em Mangaratiba/RJ, que inicialmente foi identificado como um quilombo urbano, o que inviabilizava a atividade agrícola.

A resposta da PESAGRO foi a única negativa dentre os entrevistados. Embora haja frequência do respondente no espaço de discussão, sua atuação foi considerada fraca e não profícua nos dois momentos de referência visto que nenhuma proposta partiu desse membro considerando as competências dessa instituição que envolve: a transferência de conhecimentos e de tecnologias à sociedade, a partir de temas como qualidade dos produtos e questões ambientais para o desenvolvimento rural do Estado do RJ.

Nesse contexto, encontrou-se nessa pesquisa que os laços estabelecidos entre instituições dependem também de sua representação ou do ocupante do cargo. Por exemplo, Silva et al. (2017b), observou no território rural sul sergipano que a Empresa de

Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO), empresa equivalente a PESAGRO, se mostrou muito atuante no Colegiado, auxiliando nas etapas para a elaboração de projetos para o territórios junto às Associações. Os autores inclusive salientaram a existência de escritórios de Assistência Técnica e Extensão (ATER) dessa empresa em todos os municípios. A EMBRAPA foi importante animadora da câmara temática de agroecologia criada naquele Colegiado. Contudo, não se pode ignorar o fato de que trata-se de um órgão estadual, e que sua atividade depende de estrutura, recursos e equipamentos destinados à instituição.

O membro representante do PEC/INEA afirma que sua participação permitiu uma percepção das demandas das comunidades e uma aproximação com os usuários do parque fez aumentar a conexão deste com a comunidade local. Facilitou o diálogo dos agricultores com a Área de Proteção Ambiental (APA) de Mangaratiba/RJ para mitigar os problemas dentro da legalidade. Esse vínculo nem existia na antiga configuração do Colegiado BIG, e hoje pode ser considerado um laço fraco profícuo.

Ambos os representantes do poder público municipal de Angra dos Reis/RJ e Mangaratiba/RJ mencionaram a importância de sua participação na difusão de informação e motivação para que as comunidades rurais conquistassem a Chamada Pública da SEAD para aquisição do kit feira. Em Mangaratiba/RJ foi ainda percebido pelo representante que as falas sobre inclusão produtiva e vendas diretas e a exposição de alguns agricultores no Pavilhão Central da UFRRJ na 8ª Reunião Ordinária ajudou a que os gestores entendessem o potencial que as feiras têm como canal de venda direta, especialmente quando bem estruturadas e apoiada pelas prefeituras, impulsionando um projeto que já vinha sendo trabalhado desde 2014. Reforçando a fala do respondente do PPM, o representante do ITERJ afirma que a ideia da feira abriu portas para a participação dos assentados do Rubião em Mangaratiba/RJ.

As ações do Colegiado e sua estratégia de reuniões itinerantes possibilitou ainda uma aproximação entre o PEPEDT e a UFF, Campus Angra dos Reis/RJ. Acredita-se que esta relação possa se tornar um vínculo fraco profícuo, possibilitando uma ampliação do conhecimento do território por meio de investigação científica e extensão universitária.

Três casos bem específicos mostram que o Colegiado BIG se tornou uma rede que encurta o caminho para acesso a outros atores. Um deles foi a facilitação da aproximação entre as prefeituras municipais recém empossadas na figura dos secretários com a também recém empossada reitoria da UFRRJ em janeiro de 2017, na 8ª Reunião Ordinária.

Um segundo exemplo é que o Colegiado também proporcionou a aproximação entre UFRRJ e a SEAD. A Universidade conquistou um termo de execução financeira (TED) para a implementação do já mencionado projeto para a formação cidadã de jovens agricultores em agroecologia. O projeto se encerrou em janeiro de 2019 e envolveu diferentes núcleos de pesquisa, incluindo o PEPEDT, que ganhou visibilidade, credibilidade e apoio institucional na Universidade, incluindo sua sede na CASTE.

A própria Delegada SEAD no RJ, terceiro caso, fez uso do espaço do Colegiado BIG como caminho para conhecer e se aproximar dos atores do Colegiado BIG no momento de transição de governo, em especial das Secretarias Municipais de Agricultura.

Já o núcleo mercado é ainda um desafio a ser trabalhado no Colegiado para a promoção da inclusão produtiva dos produtos tangíveis ou não tangíveis das comunidades rurais. Pela primeira vez, na 15ª Reunião Ordinária, estiveram presentes dois representantes do mercado para discutir o projeto de turismo. Como já dito, o processo está permeado de conflitos e ameaça, por mais paradoxal que possa parecer, excluir a população local. Delgado e Leite (2011: 442), sugerem, nesses casos, cautela no jogo de interesses, visto que "processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos".

Os discursos observados durante uma reunião ocorrida dois dias antes da 15ª Reunião Ordinária do Colegiado BIG, para a implementação desse projeto entre as representações do mercado, das representações das comunidades e de integrantes do PEPEDT, são visivelmente

conflitantes. Foi marcada uma reunião com membros do PEPEDT, representantes do mercado e da sociedade civil para a criação de uma associação, que prescindia da existência de um estatuto. Um dos membros do PEPEDT encontrou problemas desde o processo de discussão. Enquanto um grupo foi à reunião com a pretensão de discutir os termos do estatuto, outros já pretendiam aprová-lo: um representante dos empresários levou uma minuta pronta para ser aprovada, exercendo muita pressão para que isso acontecesse, tentando convencer aos presentes que algumas questões deveriam ser contempladas em diferentes regimentos, separados do estatuto, levando ao referido representante do PEPEDT avaliar a proposta da seguinte maneira: "o que para mim é uma loucura, esse movimento será uma colcha de retalhos para atender os interesses de poucos".

Algumas palavras utilizadas ou sugeridas para o estatuto como "empreendedores" foi criticada porque não incluiria o produtor rural. A própria expressão "produtor rural" foi ponto de conflito. Um dos presentes chegou a desabafar, como transcreveu esse mesmo membro do PEPEDT:

*Estou ouvindo muito sobre o produtor rural e a minha ideia aqui é o turismo e o turismo não tem nada a ver com o produtor rural. Turismo é passeio, você vai conhecer um lugar diferente. Turismo é construído com três coisas: gastronomia, cultura e hotel. Não tem isso de produtor rural (PEPEDT1, 2018).*

Essa passagem reflete bem a disputa de hegemonia política na perspectiva gramsciana, da qual possibilita surgir perguntas retóricas que refletem aos diferentes entendimentos: turismo de base comunitária não inclui o produtor rural? Não inclui turismo de convivência e, portanto, hospedagem? A vivência da cultura rural não inclui a cultura e o modo de vida do produtor rural? Gastronomia não reflete a cultura do meio rural?

O membro do PEPEDT manifestou sua preocupação caso os atores "corretos" não tomem a frente dessa articulação. "Penso que os atores que iniciaram este processo devem agir como protagonistas do mesmo. Caso contrário serão atropelados." Outro membro do PEPEDT sugeriu uma articulação em separado com atores que defendem um projeto de turismo incluyente, como pensado no projeto inicial. Na 15ª Reunião Ordinária do Colegiado os discursos dos empresários e fomentadores do projeto não ficaram tão claros, mas a postura de cortes às falas dos dois representantes do PEPEDT envolvidos nesse processo demonstra a dificuldade de um diálogo não hierárquico e participativo quando os interesses do capital estão envolvidos.

O PEPEDT depositava na UNACOOOP a expectativa de estabelecer ou ampliar a aproximação dos produtores rurais com o mercado. Reconhece-se a importância desta Cooperativa, que auxilia na distribuição da produção e na inserção dos produtores no PNAE, por exemplo. Contudo, essa representação aos poucos se afastou do Colegiado à medida que cessaram os recursos para apoiar a participação da sociedade civil nas reuniões, bem como os editais com possibilidade da obtenção de recursos financeiros por meio de editais. Além disso, as pautas do Colegiado foram se alterando de modo a estimular a comercialização dos produtos do meio rural diretamente ao consumidor. Isto pode ter significado um conflito com os interesses dessa Cooperativa. Uma representação importante dessa cooperativa não respondeu aos questionamentos sobre seu afastamento.

Com relação às expectativas em relação ao futuro do Colegiado BIG, nenhum dos respondentes disse esperar que o Colegiado deixe de existir. O representante do PEC/INEA diz esperar que as propostas com respeito a atividade do turismo na Serra do Piloto sejam aperfeiçoadas a partir da análise dos acertos e erros para serem replicadas no restante do território.

Para o membro do ITERJ, é importante manter a essência do território, buscar envolver as bases nas comunidades de modo a "*trazer as pessoas do campo*". O ator da EMBRABA diz ser importante continuar a trabalhar sob o recorte territorial.

O representante do PPMM acredita no potencial das ações de fortalecimento das feiras e das capacitações técnicas. Diz ainda que o Colegiado deveria lutar pelo PNAE, pelo PAA e pela agricultura orgânica. "*A gente tem que estar fortalecido de alguma forma e acho que o Colegiado é um caminho para isso*"

O respondente do PPMAR espera que o Colegiado, a partir de ações pontuais e concretas, consiga fortalecer as ações regionalizadas, dando continuidade à atividade de turismo e a ampliando sua rede "seja integrando outras redes mais fortalecidas agregar outras menos fortalecidas. Espera também que o Colegiado possa continuar atuando como mecanismo de pressão em prol do Desenvolvimento Territorial Rural da BIG.

Favareto, em debate, fez uma avaliação com respeito a essa perspectiva. Segundo o autor para haver um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil deve-se desenvolver estratégias voltadas a formas inovadoras e diferenciadas de inserção das regiões interioranas. Uma que seja alternativa à produção de commodities. Há limites em se pensar complementaridade entre o agronegócio e pequena agricultura familiar. O braço político que suporta o agronegócio "demanda menos política social, menos direitos, menor conservação ambiental". (PERAFÁN; ÁVILA, 2017, 168-70).

São necessárias mudanças estruturais no Brasil rural, segue o autor. E quais os caminhos práticos? Tirar proveito do elevado potencial econômico a partir do crescimento das cidades interioranas de médio porte, uso alternativo dos recursos naturais "por exemplo a produção de energia solar e eólica". Projetos estratégicos para acesso às redes de processamento e de distribuição. Segundo o autor, é preciso parar de focar unicamente nos programas de compras institucionais. Seria preciso pensar na diversidade e pensar planos diferenciados de acordo com o território e "neles mobilizar os bancos regionais e os fundos constitucionais, tudo isso articulando as iniciativas territoriais".

A rede estruturada pelos atores do Colegiado do território rural sul sergipano, por exemplo, contava, de acordo com Silva et al. (2017b, p.114), com o apoio do Banco do Nordeste, certamente uma parceria importante para a conquista e execução de projetos. Foi criada ainda "uma equipe multidisciplinar permanente para elaboração de estudos e projetos territoriais", formada pela EMBRAPA, EMDAGRO, Governo Estadual, Universidade Federal de Sergipe (UFS), Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste do BNB, Instituto Federal de Sergipe (IFS) e associações. Esta também é uma ideia que poderia ser discutida no PEPEDT.

## 7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto ligado ao PDSTR, o propósito maior do Colegiado BIG era viabilizar o desenvolvimento rural sustentável tendo por base a justiça e a equidade social. Sua função específica no desenho do programa era sensibilizar os atores sociais do território; planejar, articular e apoiar os arranjos institucionais e redes territoriais de assistência técnica; definir e selecionar projetos a serem implementados mediante agenda de prioridades e exercer controle social do programa. Contudo, o programa foi interrompido em meio às rupturas políticas e institucionais que vêm ocorrendo desde maio de 2016, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Nesse contexto, o desenvolvimento da pesquisa da tese leva em conta esse período de transição e de que forma o Colegiado BIG, enquanto espaço de discussão da esfera pública, foi afetado e continuou colaborando para o desenvolvimento territorial rural.

Buscou-se analisar a dinâmica política do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande (BIG) de modo a entender o processo de legitimação e empoderamento desse espaço e da sociedade civil durante e após sua ligação com o Programa de Desenvolvimento Rural dos Territórios Rurais entre 2015 e 2018. Investigou-se o envolvimento dos atores sociais e das instituições referente às estratégias pensadas para o desenvolvimento do território durante a execução do programa e a partir da nova rede moldada pelos atores no após maio de 2016. Buscou-se investigar ainda se o Colegiado BIG pode ser uma ferramenta de controle social como forma de resistência às pressões exercidas sobre as comunidades rurais no Território Rural da BIG.

A problemática da tese envolveu três suposições: a **primeira** afirmava que o Colegiado BIG é uma instituição política de poder e resistência de modo a apoiar a sociedade civil organizada no Colegiado para possibilitar a permanência das comunidades rurais no Território Rural da Baía da Ilha Grande. A **segunda** suposição considerou que a ampliação da rede do Colegiado BIG e o fortalecimento das novas alianças estabelecidas na nova estrutura, moldada pelos próprios atores, poderia consolidar o seu papel enquanto um espaço pensado para promover a negociação entre instituições, governamentais ou não, para a promoção de ações em prol do desenvolvimento territorial rural sustentável, sustentado e igualitário. Em **terceiro** lugar supôs-se que espaços participativos como o Colegiado BIG precisam do apoio de instituições que ofereçam assessoria e suporte técnico, papel hoje exercido pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT). As atividades extensionistas universitárias contribuem na elaboração de diagnósticos e problematização da forma de ação dos envolvidos, buscando a concepção de uma sociedade civil empoderada politicamente e atuante na esfera pública, com capacidade de exercer seu papel na governança e defender seus interesses.

Observou-se, a partir da investigação no Território BIG e em comparação com estudos feitos em outros territórios do meio rural, que os CODETER buscaram planejar projetos para o território em articulação com as instituições de assistência técnica e pesquisa, mas estas instituições não configuravam, em boa parte das pesquisas analisadas, uma rede articulada. O envolvimento com as ações do território estava muito associado ao perfil do representante, incluindo afeições partidárias, visto que ações se mostraram isoladas e sem apreocupação de compor arranjos institucionais a partir dos CODETER. Não houve, portanto, uma superação da escala municipal.

Mesmo assim, os estudos mostraram que os NEDET conseguiram articular e compor diferentes arranjos institucionais, capazes de envolver os níveis municipais e estaduais, instituições financeiras, instituições de assistência técnica e de pesquisa.

O Colegiado BIG não experimentou, no período 2015-2018, o processo de seleção de projetos por meio do PDSTR. Também não foi possível resgatar, com detalhes, os projetos propostos antes da atuação do NEDET BIG. Contudo, foram reunidos relatos durante a

investigação, que revelaram que houve dificuldades de articulação para a elaboração e elaboração desses projetos.

A análise dos dados mostrou dificuldades nas articulações interinstitucionais conforme previsto pelo PDSTR. Neste caso, os projetos deveriam ser decididos a partir do consenso, uma das bases da gestão social. Segundo entrevistas, as propostas chegavam individualizadas de acordo com os interesses de cada município e, nas Reuniões Ordinárias do Colegiado BIG, passavam por um processo de "validação". Como agravante, mesmo depois da aprovação dos projetos, estes acabavam não sendo executados, seja pela inadimplência dos municípios, seja pela incapacidade das instituições de atender às burocracias da CEF, por exemplo. O fato é que, a não implementação dos projetos por quaisquer motivos, era fator desestimulante à participação das secretarias de agricultura no Colegiado BIG. O caso citado é o de Seropédica/RJ.

A autonomia dos atores do poder público, para tomar decisões segundo o recorte territorial, também se mostrou limitada e, por vezes, esses atores sofriam sanções ao agirem. Isto porque o recorte territorial não foi acompanhado de um marco jurídico que o regulamentasse. Estudos sobre outros CODETER mostraram que a implementação dos projetos dependia da execução de um município ou de instituições de assistência técnica e extensão.

Isso significa também que havia limitação da sociedade civil na governança dos territórios rurais. Reforça isso o fato de projetos já chegarem nas reuniões do Colegiado com as demandas pré-definidas pelos municípios, sem que tivesse tido a participação e avaliação da sociedade civil, para também discutirem os interesses, de recorte territorial, a serem inseridos no projeto.

Além disso, não sendo personalidades jurídicas, os CODETER não podiam se responsabilizar pela condução dos projetos dos territórios rurais. Como consequência, a sociedade civil também não tinha acesso às informações sobre sua execução para exercer controle social.

Assim, o PDSTR não rompeu com o recorte vertical para a execução da política. Na prática, os municípios continuavam sendo as unidades gestoras dos projetos e a sociedade civil não poderia controlar as fases de elaboração e de execução dos projetos e o uso dos recursos financeiros.

No caso do Colegiado BIG, o consórcio territorial rural foi apontado como um caminho para resolver a questão da personalidade jurídica e do impedimento de receber recursos das esferas estadual e federal devido a inadimplência de um município. A criação do consórcio no Território BIG ainda está em elaboração, apoiado pelo PEPEDT. Contudo, sua consolidação depende de um trâmite burocrático que envolve capacidade institucional, habilidade social e cessão de poder. Em adição, as secretarias de agricultura estão fragilizadas. Não contam com um corpo técnico especializado suficiente para, por exemplo, atender a fase de diagnóstico do território.

A habilidade social necessária para motivar a cooperação entre os municípios está centrada no PEPEDT. A cessão de poder também é um entrave. Constituir essa personalidade jurídica significa que deve haver o apoio de cada prefeito. Esse gestor deve prever a destinação de recursos para essa instituição. Na sequência o projeto deve ser aprovado pelo legislativo, fato que envolve questões políticas e partidárias. Ao final, a instituição será supra municipal, o que significa que sua criação pode significar que a definição dos projetos e gestão de recursos sairia do controle dos municípios.

Quanto ao processo de democratização na execução do PDSTR, considerando os estudos consultados, os resultados encontrados em outras experiências e ainda, os depoimentos de membros do Colegiado BIG; considera-se que alguns atores dos territórios foram sensibilizados a se envolverem em processos participativos.

Por meio do uso da triangulação dos dados coletados nas entrevistas, pesquisa documental e pesquisa ação; houve a possibilidade de chegar a algumas conclusões com respeito ao processo de fortalecimento do Colegiado BIG como instrumento importante para a democracia participativa. Esse processo ocorreu concomitantemente à ampliação da sua rede e de seu papel enquanto articulador territorial.

O êxito do Colegiado BIG enquanto instituição política de controle social, espaço de articulação para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável e mediação de conflitos depende, conforme encontrado a partir da problemática desenvolvida na tese, do protagonismo dos atores e da densidade da rede moldada a partir de suas ações. Seu protagonismo se revelou por meio das ações de controle social que vêm sendo exercidas pelas comunidades rurais para mitigar as intervenções do mercado e as ações do poder público (ou a falta delas); que afetam sua reprodução social e seu modo de vida. Situações encaminhadas pela sociedade civil ao Colegiado BIG, em busca de apoio, foram entendidas como demonstração de agência e controle social, que só ocorrem quando os atores estão empoderados do processo político, de modo a saber acessar os caminhos necessários. Reforça esta afirmativa os seguintes fatos: a atuação do conselho comunitário de Mazombinha e Rio Preto, que se mobilizaram contra o fechamento de escolas do campo, bem como a pressão exercida sobre o poder público por meio da redação de uma carta coletiva em que as mulheres agricultoras pediam apoio. Essa última ação atraiu a atenção de um vereador do município de Itaguaí/RJ, atualmente atuando junto ao Colegiado. O outro fato é que os jovens rurais membros do Colegiado BIG, reivindicaram um abaixo assinado para a agilização de obras na estrada da Serra do Piloto, em cujo local abriu-se uma cratera devido às chuvas, impedindo o trânsito de veículos e dificultando a vida social e econômica.

Avaliou-se que a forma de gestão da política no Território Rural BIG anterior à assessoria do NEDET BIG não observava os critérios alguns critérios da gestão social, prevista no PDSTR. Confirma a afirmativa:

- i) as informações não foram amplamente difundidas para todos os níveis da gestão, o que aponta para a existência de hierarquia entre o planejamento e a execução. Um exemplo foi o fato de, quando o NEDET assumiu a assessoria ao Colegiado BIG, não foi orientado quanto a existência de todo um conjunto de normativas pelo qual deveria se basear;
- ii) durante o período de atuação do NEDET, as demandas a ele apresentadas mas o fazia se assemelhar a uma secretaria administrativa (Vide Quadro 8) do que um núcleo estimulador da participação para o planejamento do desenvolvimento territorial;
- iii) o recorte territorial não respeitou critérios como identidade, cultura e sentimento de pertença para sua conformação, e pode ser um fator que afeta a aceitação social do Colegiado BIG;
- iv) Não houve transversalidade no diálogo entre atores para o planejamento conjunto das ações no território.

A percepção da função do Colegiado BIG pela sociedade civil variou de acordo com o período analisado, ou seja, antes e depois da desvinculação desse espaço do PDSTR. O Colegiado BIG deixou de se centrar na operacionalização do PDSTR, e, a partir da 6ª Reunião Ordinária, passou por um processo de legitimação junto aos conselheiros e se institucionalizou na UFRRJ por meio da criação do PEPEDT.

A maioria dos membros entrevistados mostrou-se consciente quanto aos novos papéis assumidos pelo Colegiado. Tanto é assim que percebem no Colegiado BIG um caminho para alcançar “novas oportunidades” e um espaço onde se informam quanto aos seus direitos e se motivam a lutar pelo território. Se, para os que já estavam inseridos no Colegiado antes da transição, minoria dentre dos membros, ele ainda mantinha as funções para as quais foi criado, os demais entenderam que ele agora poderia contribuir para que as comunidades rurais

alcançassem novos espaços de comercialização; paratrazer informações e esclarecimento sobre seus direitos e para propor projetos de inclusão produtiva por meio da diversificação da produção.

Enquanto as ações do Colegiado BIG tomavam um novo rumo, ele se consolidava num espaço de articulação, negociação, mediação de conflitos e de controle social no território em que se situa. No processo, teve sua rede transformada, ampliada e fortalecida.

Para responder se o Colegiado BIG é uma instituição política de poder e resistência primeiramente foi preciso investigar ele tem legitimidade para representar os atores da sociedade civil, os quais se buscou empoderar; e do setor público, com os quais articulou. A legitimidade do Colegiado BIG enquanto em espaço público e político de discussão foi gradativamente alcançada junto ao poder público e à sociedade civil após o estabelecimento de uma relação de confiança.

O estudo mostrou que o Colegiado BIG tem aceitação social, política e técnica de seus membros. As decisões tomadas pela sua plenária foi um indicador importante para confirmar sua legitimidade. Destacam-se duas ocasiões: a própria aprovação de seu regimento na 3ª Reunião Ordinária; e a pactuação celebrada entre os membros presentes na 5ª Reunião Ordinária, no pós maio de 2016, para que as atividades do Colegiado tivessem continuidade.

O fato de os membros terem participado desse espaço, mesmo após a interrupção do PDSTR, foi outro indicador usado para mostrar a legitimidade do espaço de discussão. Contou como atrativo para a participação dos conselheiros no Colegiado a diversificação da pauta de discussão nas reuniões ordinárias, que foi capaz de manter o interesse voluntário dos membros e de ganhar a credibilidade junto a outras instituições anteriormente não articuladas com ele.

A participação da sociedade civil não se mostrou estável e nunca alcançou os 60% nas reuniões ordinárias, como previsto no regimento. Além disso, observou-se que nas últimas reuniões houve uma redução da frequência das representações coletivas organizadas politicamente. Também se verificou o crescente desinteresse do poder público em participar. Essa ausência está ligada à perda dos incentivos do Governo, traduzidas em financiamento de projetos e equipamentos e ao não reconhecimento dos ganhos intangíveis em se manter a sociedade civil politicamente organizada.

Cogitou-se que essas ausências podem estar reproduzindo a lógica clientelista do brasileiro, que traz aos atores a expectativa de receber benefícios em troca de seu apoio político. Ignora-se assim, que os ganhos em estar presente num espaço público politicamente organizado podem ser intangíveis, como manter os grupos organizados e mobilizados, para que continuem tendo voz de modo a expressar sua opinião na esfera pública. Num espaço coletivo une-se forças para que as comunidades rurais defendam seus interesses. Do ponto de vista econômico, manter-se organizado em rede possibilita a articulação e a negociação com atores no território com potencial de alavancar propostas de inclusão produtiva.

A partir da organização política no Colegiado BIG, foram observados avanços e conquistas, que se somam positivamente às condições necessárias para a permanência das comunidades rurais no Território BIG. Como conquistas, destacou-se: inserção de produtores do Território BIG na Feira da Agricultura Familiar e no PAA da UFRRJ; as capacitações técnicas que proporcionam o aprimoramento de técnicas agregando valor aos produtos.

Entre os avanços verificados estão: a consolidação da Associação dos Empreendedores em Turismo das Serras Históricas do Piloto e Matoso (ASSETUR) para a implementação o projeto de turismo; as capacitações sobre identidade cidadania e gestão social, que fortalecem ou criam uma cultura política no território; o fortalecimento dos comitês de jovens e de mulheres rurais no Território BIG.

Também foi observado e relatado que alguns gestores públicos municipais se sentiram estimulados a criar melhores meios e condições para que os produtores de seus municípios comercializassem diretamente nas feiras.

Algumas conquistas refletem o exercício do controle social pela sociedade civil. São elas: o impedimento do fechamento de escolas do campo e o adiamento da reabertura pedreira, ambos em Itaguaí/RJ. E ainda, Como pesquisadora observadora desde 2015 e depois parte do Colegiado BIG como representante da UFRRJ, desde 2016, foi possível observar o amadurecimento político dos atores, no sentido de entender a importância de participar das arenas de discussão e as diferentes formas de reivindicar as demandas coletivas; nesse espaço de discussão.

Esses dois exemplos também mostram que houve avanços quanto ao amadurecimento da cultura política no território. Somam-se a esses casos mais três exemplos: a mobilização dos jovens rurais para acelerar o início das obras de recuperação da estrada principal da Serra do Piloto, em Mangaratiba/RJ; sua articulação junto ao Colegiado em busca de capacitação técnica para ampliar seu capital social; e acarta redigida pelas mulheres rurais elencando um conjunto de demanda para o exercício de suas atividades no campo, apoiada pela plenária e distribuída pelo PEPEDT. Todos esses fatos relatados também reforçam a legitimidade do Colegiado BIG junto à sociedade civil para agir em apoio às comunidades rurais, pois seus membros confiaram a esse espaço suas demandas.

Por outro lado, o processo de amadurecimento político da sociedade civil, sua apropriação de espaços de discussão mostrou-se, no período da investigação: lento, gradual e não linear. Por vezes percebe-se retrocesso no interesse de atores, anteriormente muito envolvidos, em continuar participando.

Cabe elencar algumas conquistas anteriores aos período da investigação dessa tese relatadas por entrevistados: a inserção dos agricultores no PNAE de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Mangaratiba/RJ; apoio ao processo de regularização do quilombo da Marambaia em Mangaratiba/RJ; o aumento da visibilidade das comunidades quilombolas no território; inserção de agricultores, quilombolas e indígenas no PAA e na Conab; as melhorias nas agroindústrias de Mambucaba, situada em Angra dos Reis/RJ e de Mangaratiba/RJ e dos nos equipamentos de pesca. Observa-se que nem todas as conquistas por meio da participação no Colegiado BIG se resumem a resultados ligados à concessão de recursos financeiros pelo Governo Federal.

Um ponto importante para a reflexão quanto à legitimidade política do Colegiado BIG é a sua não inserção formal em outros espaços participativos. Ou seja, o Colegiado BIG não compõe, atualmente outros conselhos.

Estar legitimado, porém, não significa ser suficientemente forte para apoiar às comunidades rurais a resistir às ameaças considerando o desequilíbrio de forças para com o poder público e com o mercado no Território BIG. O apoio e envolvimento das instituições do poder público para buscar resolver os conflitos das comunidades também conferem poder e legitimidade ao Colegiado para continuar agindo. A ação encaminhada pelo Colegiado em torno da questão da pedreira envolveu o INEA, um Vereador de Itaguaí/RJ, a secretaria municipal de agricultura e pesca de Itaguaí/RJ, o Comitê Guandu/RJ, o conselho municipal de Agricultura e Pesca de Itaguaí/RJ e a UFRRJ.

O caso da pedreira é um exemplo de que o Colegiado BIG é capaz de interferir, inclusive, na forma de ocupação do espaço. Essa resistência social tem gerado um conflito perigoso com uma poderosa mineradora e, por isso, tem-se buscado envolver na questão um maior número de instituições possível.

O controle social exercido sobre as municipalidades e frente às pressões de atividades econômicas nocivas ao modo de vida e à produção rural, mostrou que o próprio Colegiado BIG se tornou autônomo e aos poucos se transformou numa instituição política legitimada nos

três níveis de governo e no legislativo municipal; com potencial de defender os interesses das comunidades rurais da BIG a partir da articulação com o poder público.

A resistência das comunidades rurais frente aos obstáculos por elas enfrentados e o apoio dado pelo Colegiado BIG não foram medidos somente pela sua capacidade reativa e na mediação de conflitos, mas também pela busca por meios de gerar renda, de modo a garantir sua permanência e seu modo de vida.

O mercado capitalista de inspiração neoclássica percebe a terra como mercadoria. Para este, a terra é apenas mais recurso ao qual deve ser dado destino eficiente, estimulado pela possibilidade de maximização dos lucros para acumular capital advinda: da especulação imobiliária, da ocupação do espaço com megaempreendimentos industriais, instalações comerciais e logísticas, atividades ligadas ao turismo, e do extrativismo não sustentável. Esta escola acaba sendo o paradigma que orienta os gestores públicos favorecendo a dimensão econômica do desenvolvimento em detrimento das demais. Pouca ou nenhuma importância tem sido dada à dimensão socioambiental, cujos valores de mercado estão impregnados pelo recorte identitário das comunidades rurais que antes ocupavam esse território.

O Colegiado, contando com a ajuda do PEPEDT, tem buscado se aproximar do mercado, de modo a estimular a diversificação dos produtos e serviços oferecidos pelas comunidades rurais, considerando a multifuncionalidade da agricultura sustentada no aspecto identitário da produção territorial. A diversificação dos produtos tem o potencial de manter a riqueza circulando internamente no território. Como suas atividades econômicas estão imersas nas relações sociais, busca-se sua inserção em mercados que levem em conta os conceitos de reciprocidade e solidariedade. Busca-se ainda novos mercados para a inclusão dos bens primários transformados para além dos 30% do PNAE, ainda que se reconheça nesse um importante mercado. Considerando todo o exposto acima, é possível confirmar a primeira suposição.

A dinâmica do Colegiado BIG resultou numa nova configuração de uma rede, moldada pelos atores, especialmente ao se considerar a autonomia do Colegiado BIG do PDSTR. Tal dinâmica se revela por meio da atuação dos seus membros nesse espaço participativo, tanto em prol do desenvolvimento territorial rural sustentável, como pela efetividade das articulações mediadas pelos atores nos eventos promovidos pelo Colegiado.

A nova rede foi tecida buscando envolver atores que se importam com o destino do território BIG. Portanto, a ampliação da rede com atores que simpatizam com a luta pela permanência das comunidades rurais mostrou elementos importantes para o fortalecimento do Colegiado BIG.

A análise dos dados mostrou que os laços entre os membros do Colegiado BIG acabam não sendo movidos apenas por compromissos de longo prazo. Isto porque as instituições estão fragilizadas, e especificamente devido a descontinuidade do PDSTR. Soma-se a isso a rotatividade dos atores, em especial quando se deixa de contar com funcionários de carreira especializados. Esta situação ratifica a importância de haver marcos jurídicos, que inclusive criem fóruns permanentes com agendas e planos próprios, tarefas previamente definidas para as instituições de assistência técnica, extensão e de pesquisa estaduais e federais nos planos territoriais, como o PTDRSS. Esses planos, por sua vez, deveria ser obrigatoriamente observado pelos legisladores municipais e estaduais e pelos gestores das políticas públicas dessas esferas para que sejam levados em conta na gestão pública municipal no trato de temas como: zoneamento, orçamento para a agricultura e pesca, contratação e capacitação de pessoal, estrutura e funcionamento das secretarias, agenda específica e propositiva para o território, dentre outros.

Comparando a rede do colegiado retratada em maio de 2016 com sua reconfiguração ao final do período da pesquisa, dezembro de 2018, foram encontradas diferenças. Na primeira configuração da rede, os núcleos municipais não mantinham contato uns com os

outros para a articulação territorial; o núcleo de assistência técnica lidava individualmente com cada município e não articulava com o NEDET BIG. Em síntese, não havia articulação para planejamento e execução projetos de desenvolvimento sustentável territorial, nem uma interlocução interinstitucional. Essa deficiência no processo de discussão e no fluxo de informações mostra um tipo de administração em desacordo com a gestão social.

Esses fatores deixaram claro a necessidade imediata de estimular aproximação dos núcleos para que de fato houvesse articulação dentre atores para pensar o desenvolvimento sustentável no Território da BIG. A habilidade social do PEPEDT, na época inda NEDET BIG, em mobilizar e articular os atores foi útil para estimular a circulação do fluxo de informações dentre os membros.

A rede Colegiado BIG se tornou uma difusora de informações, seja nas reuniões ordinárias, cuja periodicidade é de aproximadamente três a quatro reuniões por ano, seja no grupo criado no aplicativo de celular, o WhatsApp. Esse grupo não se presta somente a discutir as pautas das reuniões. Nele também são denunciados os problemas no território; anunciadas ações que visem aprimoramento, inclusão produtiva, cadastramento; os eventos culturais; e mudanças na legislação e procedimentos concernentes ao meio rural. Também são difundidas informações com respeito às ações inclusivas do poder público. Este foi o caso do Chamamento Público feito pela SEAD em 2017 para concorrer a kits de feira livre, e a ação organizada pela secretaria de agricultura de Mangaratiba/RJ para regularizar a documentação de agricultores e pescadores locais.

Na nova configuração da rede, o PEPEDT se colocou como parceiro do Colegiado BIG e não mais como uma assessoria ligada a um gestor. A rede passou a atuar de forma hierárquica. Foram estabelecidas conexões entre os núcleos municipais. Ainda que haja resistência do executivo do poder público de Seropédica/RJ e Itaguaí/RJ, a presença de representantes municipais nesse espaço de discussão viabiliza a troca de informações sobre assuntos de interesse comum com as demais representações dos municípios. O núcleo de assistência técnica está mais fragilizado, devido a sua frequência cada vez menor. Das instituições de assistência técnica e pesquisa, o ITERJ e a EMBRAPA foram as que apresentaram um fortalecimento dos laços como o Colegiado BIG. Ambos atuaram junto às comunidades rurais a partir de atividades propostas por este espaço. Enquanto a EMATER-RJ, a PESAGRO, a FIPERJ, a Fiocruz-OTSS e o ICM-Bio pouco ou nada se envolveram com as questões territoriais no período analisado por meio do Colegiado BIG.

Os relatos de representantes de órgãos de assistência técnica, extensão e pesquisa dos entrevistados das prefeituras reforçam o potencial da rede do Colegiado BIG em difundir informações e criar conexões no território BIGem prol das comunidades rurais. O respondente do PPMAR revelou que mantém informado das ações dos outros órgãos de assistência técnica, extensão e pesquisa além das oportunidades que promovam a inclusão produtiva por meio do fluxo de informações no Grupo *WhatsApp* do Colegiado BIG. O ITERJ usou a rede do Colegiado para estabelecer contatos necessários para realizar seu trabalho como o projeto de turismo articulado com as prefeituras e viu no Colegiado a oportunidade de incluir essa comunidade nas feiras de Mangaratiba/RJ. A EMBRAPA usou a rede para se aproximar da FUNAI e, assim, conseguir se inserir na Associação Comunitária Indígena Guarani (ACIGUA) de Paraty/RJ, proporcionando-lhes assistência técnica. O PEC/INEA viu no Colegiado BIG uma oportunidade de aproximação com os usuários do Parque e, com isso, perceber melhor as demandas das comunidades de Mangaratiba/RJ. Além disso, sua presença fez aumentar a conexão do parque com a comunidade local. A PESAGRO não encontrou uma relação entre seu trabalho e sua participação no Colegiado BIG. Essa inatividade pode estar relacionada à capacidade de ação diante da falta de condições de trabalho. Fato corroborado pelo respondente do PPMAR, até para justificar a sua ausência nas últimas reuniões.

Sobre a fragilização das secretarias de agricultura dos municípios do território e das intuições de assistência técnica, extensão e pesquisa do estado do Rio de Janeiro, está ligada ao fato de que o setor primário perdeu sua importância econômica no estado do RJ, retirando da pauta de discussão dos governos os temas e os recursos relacionados a ele. O valor adicionado do setor agropecuário em 2016 representou apenas 0,56% do total da economia do estado do RJ, segundo o CEPERJ (2019).

Com isso, as empresas públicas de pesquisa e extensão, que têm por objetivo atender à agricultura e à pesca, passam por dificuldades devido à falta de estrutura, equipamentos e de pessoal em termos de quantidade e qualidade. Isso causa desestímulo e desânimo nos representantes dessas instituições em fóruns participativos como o Colegiado BIG.

A baixa capacidade institucional das secretarias municipais para atender as necessidades das comunidades rurais também é consequência dessa perda de importância da agricultura. Sua fragilidade está refletida na falta de recursos financeiros, de material, carência de pessoal, incluindo técnico especializado; e na infraestrutura precária de trabalho. Considerando a baixa capacidade de ação do poder público, encontrou-se nessa pesquisa que os laços estabelecidos entre instituições, ou seja, seu envolvimento nas articulações do Colegiado BIG, é movido não só pela cultura política do membro representante, mas também por sua confiança no PEPEDT e por solidariedade empatia pelas causas do campo.

A atuação e envolvimento das secretarias mostrou-se instável ao longo do tempo e variou de acordo com o município. A secretaria de agricultura Paraty/RJ, no período inicial da pesquisa demonstrava estar mais próxima às comunidades rurais e tinha um diálogo mais alinhado com o Colegiado. Foi relatado, por um produtor rural membro do Colegiado, que ultimamente a secretaria não indicava estar mais interessada nos assuntos vindos desse espaço. Estudo feito em Seropédica/RJ mostrou resultado semelhante onde Secretaria de Agricultura de Seropédica/RJ não se aproximava nem das questões territoriais, nem das comunidades rurais. Nesse último caso, o desejo de manter distância é recíproco por falta de confiança da sociedade civil no poder público. Em Mangaratiba/RJ, durante todo o período analisado, se observou uma elevação da aproximação da secretaria de agricultura com a sociedade civil. A secretaria de agricultura de Itaguaí/RJ frequentemente recebe queixas no Colegiado quanto à pouca atenção dada às comunidades rurais. No caso de Angra dos Reis/RJ, tanto a representação do PPMAR quanto uma produtora local informaram a pouca assistência que a secretaria de agricultura vem dando às comunidades rurais. O representante do poder público até percebe uma boa relação da secretaria com as comunidades rurais, mas a sua atuação está limitada à falta de recursos, de estrutura, de material e de equipamentos.

Como resultados das articulações feitas a partir do Colegiado BIG, destaca-se: o a mediação para a inclusão de agricultores na feirinha da agricultura familiar da UFRRJ, os quais se sentiram motivados a inovar e diversificar os produtos oferecidos; acesso ao PAA da UFRRJ; difusão de informação e estimulou a submissão de projetos para concorrer aos chamamentos públicos da SEAD, os quais foram contemplados os municípios de Mangaratiba/RJ, Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ; articulação com o Comitê Guandu/RJ; estímulo às prefeituras para apoiar os feirantes; articulação para a celebração de acordo de cooperação da prefeitura de Mangaratiba/RJ com a UFRRJ; articulação para a criação do consórcio territorial; articulação entre secretarias municipais e instituições de assistência técnica para a elaboração e execução do projeto de turismo nas Serras do Piloto e do Matoso, que envolve ainda mais dois municípios fora do território; inserção do mercado nas discussões no projeto de turismo de modo que a rede hoteleira, por exemplo, também poderia ser um parceiro nas compras ou exposição dos produtos das comunidades rurais.

Além de um espaço de articulação e negociação, o Colegiado também se tornou um mediador, uma ponte ou uma rota mais curta para a aproximação dentre os atores para ações que transcendem ao Colegiado BIG. São exemplos:

- i) Essa rede facilitou a aproximação entre as prefeituras municipais recém empossadas na Figura dos secretários com a também recém empossada reitoria da UFRRJ;
- ii) O Colegiado BIG também proporcionou a aproximação entre UFRRJ e a SEAD; essa aproximação a UFRRJ à conquistar um termo de execução financeira (TED) no valor de quinhentos mil reais para a implementação do projeto para a formação cidadã de jovens agricultores em agroecologia, com previsão de oferta de bolsas para 60 jovens de todo o estado do RJ;
- iii) A SEAD do RJ também usou a rede do Colegiado BIG para encurtar o caminho e se conectar com as Secretarias Municipais de Agricultura;
- v) O Comitê Guandu/RJ vê no Colegiado a possibilidade de se aproximar e conhecer melhor as demandas das comunidades rurais; o
- v) O PEC/INEA também viu no Colegiado a possibilidade de aproximação com a população do entorno do Parque.

Em síntese, a partir da análise dos resultados verificou-se: que houve uma ampliação da rede, alguns laços foram fortalecidos e mantidos, enquanto outros não estão ainda minimamente estabelecidos. A frequência dos atores depende da conjuntura econômica que afeta a capacidade institucional das instituições; dos interesses nem sempre coletivos dos atores, dos recursos existentes, especialmente quando os financeiros estão envolvidos; da rotatividade dos funcionários, do envolvimento pessoal do representante do poder público. Também depende de aspectos mais estruturais como o meio de transporte e condições da estrada. Mostrou ainda que os vínculos são afetados por: empatia, da confiança; existência de cultura política; e interesses individuais ou coletivos, institucionais ou particulares.

As alianças estabelecidas a partir da nova estrutura possibilitou conquistas de ações de inclusão produtiva que contribui para o desenvolvimento sustentável do território rural e o fortalecimento do próprio espaço pois se mostrou uma rede densa o suficiente para atrair atores estratégicos para utilizá-la como ponte ou para encurtar caminho para estabelecer conexão entre atores. Pelo o exposto, **confirma-se a segunda suposição.**

O PEPEDT buscou elevar o nível de domínio e de compreensão dos atores sobre a realidade de seu território, estimulando sua agência e senso crítico. Muito do que tem sido realizado pelo Colegiado BIG não teria sido possível se não fosse a empatia dos pesquisadores do PEPEDT para com os problemas enfrentados pelas comunidade. Além disso, esses pesquisadores têm no território o recorte de suas investigações. Logo, suas ações são também movidas por interesses acadêmicos.

Esse programa de pesquisa trabalhou para desenvolver a cultura política dos atores por meio da oferta de capacitações, inclusive ao poder público, com o intuito de preparar os sujeitos políticos para atuarem na esfera pública para defendendo os interesses coletivos definidos em consenso.

As pesquisa realizadas no PEPEDT têm colaborado para desvendar a dinâmica do território, os conflitos nele existente, de modo a apontar os desafios a serem enfrentados pelos atores do território organizados no Colegiado BIG. De posse dos diagnósticos, analisa-se estratégias para promover o desenvolvimento territorial sustentável. Isso revela a importância das atividades extensionistas universitárias ao atuar em apoio aos interesses das comunidades rurais definidos coletivamente.

A estrutura e a habilidade social concentrada no PEPEDT, somado ao prestígio que tem a UFRRJ, a quem está vinculado, o torna importante para atuar na articulação e mobilização dos atores junto ao Colegiado BIG. O programa tem conseguido também estimular o desenvolvimento de projetos em parceria com outros institutos da UFRRJ, como é o caso do projeto de turismo e do estímulo à meliponicultura. **De acordo com os resultados encontrados, confirma-se a terceira suposição.**

A atual ausência de políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável no âmbito nacional não deve significar a paralisação das iniciativas para promovê-lo. Sobressalta, portanto, ainda mais a importância do protagonismo da sociedade civil e da pluralidade de atores existentes no Colegiado BIG para o desenvolvimento do território. Da mesma forma como é fundamental que instituições como a UFRRJ abriguem esse tipo de organização da sociedade civil na esfera pública. Mesmo que tenha havido muitas falhas envolvendo o PDSTR, ele possibilitou a ampliação da cultura política, à medida que foram oferecidas tecnologias sociais e concretizadas práticas participativas, de modo que as decisões foram minimamente descentralizadas. Se a prática da cidadania nos CODETER foi considerada positiva, como discutido ao longo da tese, esta esfera pública é um legado a ser explorado pelas organizações sociais do meio rural.

Como ações futuras para fortalecer esse espaço público participativo e sua capacidade de ação, faz-se as sugestões:

- i) Considerando que a participação se inicia pela inclusão, deve estar prevista nas ações do Colegiado a constante mobilização das comunidades rurais em busca de lideranças.
- ii) Convidar outras associações, movimentos e organizações que ainda estão de fora do Colegiado. Com isso, o Colegiado terá mais subsídios para compreender e auxiliar nas demandas das comunidades rurais.;
- iii) Estabelecer ou fortalecer as relações com as instituições do poder do executivo municipal, inclusive formalizando-as por meio de acordos de cooperação técnica com a UFRRJ;
- iv) Ampliar as articulações verticais e horizontais com o poder público.
- v) Intensificar o diálogo com o mercado;
- vi) Manter uma mobilização intensiva por meio de transferência de tecnologia social às comunidades rurais de modo a aflorar ou sustentar o interesse em participar politicamente na esfera pública.

Finaliza-se afirmando que o Colegiado BIG se consolidou entre 2015 e 2018 como um espaço independente do poder político e financeiro, atuante na esfera pública, mostrando-se capaz de influenciar a opinião pública e política, por meio do exercício da cidadania deliberativa. Por outro lado, ainda não está suficientemente fortalecido, carecendo do apoio do PEPEDT.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, 1998.
- ALCANTARA, D; TANGARI, V . Nós nas redes: Conflitos e Transformação da Paisagem da Ilha da Madeira, Itaguaí. In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano, 2, 2012, Natal. **Anais...Natal**: UFRN, 2012.
- ALLEBRANDT, S. L. Gestão Social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO F. G. (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. 4. v. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p.19-60.
- ARAUJO, C., Razão pública, bem comum e decisão democrática. In.: COELHO, V; NOBRE. (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.p.157-169.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2001.
- AREZZO, D. C. de. **Política Agrária do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1986. 53p.
- BALESTRIN, A; VARGAS, L. A dimensão das redes horizontais de PME's: teorizações e evidências. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Edição Especial, p.203-227, 2004.
- BAUER, M. W., GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual Prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BECKERT, J. **The social order of markets**. Cologne: MPIfG Discussion Paper, 2007.
- BLOCK, F. **Postindustrial possibilities: a critique of economic discourse**. Berkeley: University of California Press, 1990.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999.
- BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO, A.; SILVA JÚNIOR, J.; SCHOMMER, P.; CANÇADO, A. (Orgs.) **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife, UNIVASF, 2009. p. 67-92.
- BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região. In: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006. p. 107-132.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 2012.
- BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Missão**. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/chamadas/Chamamento%20P%C3%BAbli>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.780 de 27 de maio de 2016.** Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto presidencial nº 8.786 de 14 de junho 2016.** Subordina a estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8786.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8786.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008.** Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/decretos/2008/Decreto,P20de,P2025,P20de,P20fevereiro,P20de,P202008.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9357 de 27 de abril de 2018.** Programa Luz para Todos (PLT). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9357-27-abril-2018-786626-publicacaooriginal-155450-pe.html>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 726 de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Balança comercial brasileira: Acumulado do ano.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Pedido de informação / SIC.** Protocolo SIC-MDA: 54800000490201623. Assunto: Informações sobre o orçamento do PRONAT no Território Vale do Ribeira. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491535/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_resposta%20sic\\_54800.000490-2016-23.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491535/RESPOSTA_PEDIDO_resposta%20sic_54800.000490-2016-23.pdf). Acesso em: 18 bri. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Conselho de Segurança Alimentar (CONDRAF). **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável.** Brasília, MDA/CONDRAF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 48** de 16 de setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 52** de 16 de fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Gestão social dos territórios rurais**. Brasília, MDA/SDT, 2006b. (Documentos de Apoio, 3).

\_\_\_\_\_. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, MDA/SDT. 2005a. (Documentos Institucionais, 2).

\_\_\_\_\_. **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais: Guia para a Organização Social**. Brasília, MDA/SDT, 2007.

\_\_\_\_\_. **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais: Guia para o Controle Social**. Brasília, MDA/SDT, 2006a. (Documentos de Apoio, 4).

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações Territoriais (SIT)**. (Caderno Territorial 116). Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_116\\_Ba%C3%83%C2%ADa%20de%20Ilha%20Grande%20-%20RJ.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_116_Ba%C3%83%C2%ADa%20de%20Ilha%20Grande%20-%20RJ.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 345-411.

BRÛSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: INPSO/FUNDAJ, 1994. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

CALLON, M. *Some elements of a sociology of translation domestication of the scallops and the fishermen of St Brieux Ba'*. In: LAW, J. (Ed.) **Power, action and belief. a new sociology of knowledge?** Keele: Routledge Kegan & Paul, 1986. (Sociological Review Monograph, 32).

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013a.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J.O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1.ed.v. 2. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013b. p. 15-86.

CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito. Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida**. 6. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1982.

CARLI, R. **A política em György Lukács**. São Paulo: Cortez, 2013.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; ALMEIDA, M. W. B. de. Populações indígenas, povos tradicionais e preservação na Amazônia. In: CAPOBIANCO, J. P. R.; VERÍSSIMO, A.; MOREIRA, A.; SAWER, D., IKEDA, S.; PINTO, L. P. (Orgs.). **Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Estação Liberdade, 2001. p. 184-193.

CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: E. UFMG, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede, a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 2.ed.vol. 1. São Paulo: Paze Terra, 1999.

CAZELLA, A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. (Orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio De Janeiro. **Produto interno Bruto do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

COMITÊ GUANDU-RJ - Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim (). **O que é**. Disponível em: <<http://www.comiteguandu.org.br/oque.php>>. Acesso em: 02 04 2019.

COUTINHO, C. N. A democracia como valor universal. Encontros com a civilização brasileira. In: SILVEIRA, Ê; RADICE, L. L.; COUTINHO, C. N.; CARVALHO, H. M.; SOUZA, L. A. G.; FERREIRA, A.; CAVALCANTI, P. C. U.; ELIAS, R.; SEIXAS, C.; SANTOS, T.; CRUSIUS, A.; MORAIS FILHO, E.; BARRETO, A.; SANTOS, L. S.; ARRUDA, J. J. de S.; LINHARES, M. Y. **Encontros com a civilização brasileira**. v.9. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. p.33-47.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. In: \_\_\_\_\_. **Contra a corrente: ensaio sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.p. 49-69.

DANIEL, C. Conselhos, esfera pública, co-gestão. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p.121-133.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. 1.ed. Brasília: IPEA, 2005.p. 51-59.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N. G. (Coord.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília:CONDRAF/MDA, 2010.

DELGADO, N., BONNAL, P., LEITE, S., KATO, K. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais**. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS, 2007. (Relatório de Pesquisa).

DELGADO, N, G.; LEITE, S. P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 227-268, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf> .pp.431-473.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: ARAUJO, T. (Coord.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios**. v. 12. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Quem somos**. Disponível em:<<https://www.embrapa.br/quem-somos>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio De Janeiro. **Atribuições**. Disponível em: <<http://www.emater.rj.gov.br/atribuicoes.asp>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

PESAGRO. Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio De Janeiro. **Missão**. Disponível em: <<http://www.pesagro.rj.gov.br/index.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

FAVARETO, A. S. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.47-63, 2010a.

\_\_\_\_\_. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v.29, p.52-62, 2010b.

\_\_\_\_\_. Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil - uma década de experimentações. In: CLICHE, G. (Org.). **Territorios en movimiento - hacia un desarrollo inclusivo**. 1ª Ed. v. 1. Buenos Aires: Teseo Ed., 2014.p. 121-144.

FERREIRA, H. C .H. **A dinâmica da participação na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande**. 2010. 270f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, P. H. Z. **Diagnóstico e propostas de uso para as áreas degradadas no município de Seropédica-RJ pela extração de areia em cava**. 2016. 178f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

FETAG. Federação dos Trabalhadores na Agricultura. **Conflitos de terra no estado do Rio de Janeiro**. Niterói, 1979.

FIPERJ. Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro. **Missão**. Disponível em: <<http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/missao>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina(OTSS). **Sobre**. Disponível em: <<https://www.otss.org.br/observatorio>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, Bookman, 2009.

FLIGSTEIN,N.Habilidade social e a teoria dos campos, **RAE**, v. 47, n.2, p. 61-80, 2007.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J. e TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.1, p. 17-27, 2008.

FORMAN, S. **Camponeses, sua participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1979.

FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL. Disponível em: <<http://agenda21.paraty.com/>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996. (aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970).

FREITAS, A. Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v.54, n.4, p.667-690, 2017 .Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032016000400667&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032016000400667&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 Jan. 2019.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A.F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **RAP**, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1.201-223, 2012.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W., GASKELL, G. (Eds.). 2.ed. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 62-89.

GILL, R. Análise de Discurso. In: BAUER, M. W., GASKELL, G. (Eds.). 2 ed. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual Prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 244-270.

GOMES, L. J. **Conflitos entre a conservação e o uso da terra em comunidades rurais no entorno do Parque Nacional da Serra da Bocaina: uma análise interpretativa**. 2002. 173f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) - Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere: Antologia**. Sevilha: Estaleiro Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce**.v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere: Maquiavel - notas sobre o Estado e a política**. v.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura Social: o problema da imersão. **RAE Eletrônica**[online]. v.6, n.1, 2007. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol6-num1-2007/acao-economica-estrutura-social-problema-imersao>. Não paginado.

\_\_\_\_\_. La fuerza de los vínculos débiles. **Política y sociedad**, Madrid, n.33, p.41-56, 2000.

GREGOLIN, M. R. P.; PATZLAFF, A. C.; PATZLAFF, P. M. G.; GREGOLIN, G .C. GERVASONI, F. P.; ZONIN, W. J. O. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e sua operacionalização no Centro Sul do Paraná. **Nucleus**, Ituverava, v.12, n.1, p.291-306, 2015.

GRYNSZPAN, M. **Mobilização camponesa e competição política no Estado do Rio de Janeiro (1950 - 1964)**. 1987. 392f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

GUEDES, C. A. M.; SILVA, R. Denominaciones territoriales agroalimentarias, políticas y gestión social: Argentina, Brasil y la experiencia española en el contexto europeo. In: MONJE-REYES, P.; TENÓRIO, F. G. (Orgs.). **Ciudadanía, territorio y políticas públicas - Pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial**.1. ed. Santiago: Arcis, 2013. p. 159-189.(Análisis de casos de Chile y Brasil).

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro. Elementos de uma sociologia especial da administração**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

GUIMARÃES, M. D. A. **Desenvolvimento rural: territórios e redes**. 2013. 278 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**.v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: UNIESP, 2014.

\_\_\_\_\_. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos Estudos**, São Paulo, n.43, p.87-101,1995a.

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 26, p.100-113, 1990.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa**. vol. 1: Racionalidad de la acción y racionalización social. Taurus, Madrid, 1987a.

\_\_\_\_\_.**Teoría de la acción comunicativa**. vol. 2: Crítica de la razón funcionalista”. Taurus, Madrid, 1987b.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova** [online], n.36, p.39-53, 1995b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso)>.

HAESBAERT, R. Definindo território para entender a desterritorialização. In: \_\_\_\_\_.**O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p.35-80.

\_\_\_\_\_. Região numa “constelação de conceitos”: espaço, território e região. In: \_\_\_\_\_.**Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 157-179.

HAGUETTE, A. Racionalismo e Empirismo na Sociologia. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 44, n. 1, p. 194-218, 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: MartinsFontes, 1997.

HERNÁNDEZ, J. M.; GARCÍA, H. O.; RAMÍREZ, M. L.; VELÁZQUEZ, L. Política y Agroecología: complejidad y diálogos interdisciplinarios hacia la sustentabilidad regional. In: HERNÁNDEZ, J.M. (Coord.). **La agroecología en la construcción de alternativas hacia la sustentabilidad rural**. 2009. p. 163- 194.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

ICM-Bio. Instituto Chico Mendes de Conservação Da Biodiversidade. **Conselho Consultivo**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/conselho-consultivo/conselheiros.html>>. Acesso em:05 Dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **O Instituto**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstituto>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

IKEDA JR., R.; SANTOS, E. S.; PAULA, T. A. S.; VILLELA, L. E. Um olhar sobre a caracterização do território dos megaempreendimentos através da participação social. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 252-269, 2018. Disponível em: <<http://200.19.73.116/anais2/wp-content/uploads/2017/02/UM-OLHAR-SOBRE-A-CARACTERIZA%C3%87%C3%83O-DO-TERRIT%C3%93RIO.pdf>>.

IKEDA JR., R.; SANTOS, E. S.; SCHUELER, A. S.; VILLELA, L. E. Zona De Sacrificio Ambiental: O Caso Da Baía De Sepetiba – RJ. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, Blumenau. **Anais...** Blumenau: FURB, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B-k8QeFAxvrvdFFmLTVGY2tJTk/view>>.

IMPALA TERMINAIS. **Acesso a capacidade de minério de ferro: Porto Sudeste, Itaguaí, Brasil**, 2017. Disponível em: <<https://www.portosudeste.com/media/1369/impala-porto-sudeste-brochure-pt.pdf>>.

ITERJ. Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro. **Sobre**. Disponível em:<[http://www.iterj.rj.gov.br/iterj\\_site/sobre](http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/sobre)> Acesso em: 02 fev. 2019.

JEAN, B. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, P. F. et. al. (Orgs.) **Desenvolvimento territorial sustentável: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED, 2010. p. 49-76.

KAGEYAMA, A. A.;BUAINAIN, A. M.; REYDON, B. P.; GRAZIANODA SILVA, J.; SILVEIRA, J. M. J.; FONSECA, M. G. D.; RAMOS, P.; FONSECA, R. B.; BELIK, W.O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais.In: DELGADO, G.;GASQUES, J. G.;VILLA VERDE, C. M. (Orgs.) **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 1990. p. 113-223.

KRAEMER, C. F. B. **Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: casos no território rural da Baía de Ilha Grande - RJ**. 2018. 193 f. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ: UFRRJ, 2018.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A.C.; DIAS, A. F. Conselhos municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONRMBERGER, T. S. (Orgs.) **Gestão Social e conselhos gestores**, v.3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.p.151-182.

LAFER, C. Prefácio. In. ARENDT, H. **Poder e violência**. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2001. p. 7-10.

LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory**. New York, Oxford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **The Pasteurization of France**. Cambridge, Harvard University Press, 1988.

LAW, J. On the Methods of Long-Distance Control: Vessels, Navigation and the Portuguese Route to India. In: LAW, J. **Power, Action and Belief**. A New Sociology of Knowledge? Keele, Sociological Review Monograph, 1986.p.234-263.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEITE, S. P. A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, v. XLX, p. 3-38, 2007.

\_\_\_\_\_. DELGADO, N. G.; BONNAL, P. KATO, K. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (Orgs.). **Articulação de**

**políticas públicas e atores sociais**.v.8. Brasília: IICA, 2008. p. 69-169. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)

\_\_\_\_\_. WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v.50, n.4, p.645-666, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000400004>.

LENIN, V. I. U. **El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907**. 5.ed.URSS: Editorial Progreso Moscú, 1978.Capítulo I.

LIMA, O. T.; FREITAS, C. O.; LEITE, E. S.; OLIVEIRA, B. E.; FREITAS, G. L. Análise da Gestão Social nos Espaços de Discussões do Codeter do Território Central de Rondônia **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 49-70, 2017.

LUBENOW, J. A.A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sociopolítica. **Problemata: R. Intern. Fil**, Paraíba, v.3. n.1. p. 54-95, 2012.

\_\_\_\_\_. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**, 2007. 257f. Tese (doutorado em Filosofia) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

MACEDO, L.; NASCIMENTO, C.; VILLELA, L., COSTA, E. "Aspectos de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável com agricultoras: Uma análise a partir da avaliação do curso de extensão módulo de Política de Assistência Social no meio rural na comunidade de Mazombinha – Itaguaí/RJ". **CSDT** [online], v.2, n.2, p. 6-23, 2017. Disponível em: <<http://sistemas.uft.edu.br/.../index.../Artigo%2001%20%28p.%2006%20-%2023%29>>.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, F. A participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v.46, n.2, p. 140-151, 2010.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar,1967.

MARTINEZ ALIER, J. Correntes do ecologismo. In: \_\_\_\_\_. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 21-39.

MARTINS, J. S.**Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARX, K. **A questão judaica**. Editora Moraes. Não datado.

\_\_\_\_\_;ENGELS, F.**Manifesto do partido comunista**. 2. ed. Lisboa: Avante, 1997.

MOREIRA, R. J., LIMA, E. N. Identidade social e natureza: tensões entre saberes na assessoria técnica em assentamento rurais. In.: CONSTA, L. F. de C.; FLEXOR, G.;

SANTOS, S. (Orgs.). **Mundo rural Brasileiro**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: Edur, 2008. p. 307-343.

MUNIZ, L. M.; SANT'ANA JÚNIOR, H. A. Desenvolvimento sustentável: uma discussão crítica sobre a proposta de busca da sustentabilidade global. In: SANT'ANA JÚNIOR, H. A., PEREIRA, M. J. F., ALVES, E. J. P., PEREIRA, C. R. A. (Orgs.). **Ecossistemas e conflitos socioambientais: a Resex de Tauá-Mirim**. São Luís: Edufma, 2009. p.255-276.

NEDET. Núcleo De Extensão em Desenvolvimento Territorial. **Informações**. Disponível em: <<http://portaldosdados.info/wordpress/nedet-2/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In.: DELGADO, F. G.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura Familiar Brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 166-194.

NOBRE, M. Participação e deliberação: teoria democrática: uma introdução. In.: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.p.21-40.

PALMEIRA, M.; LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L.F., Santos, R.N. (Orgs.) **Política e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. In: ETGES, V., CADONÁ, M. (Org.). **Globalização em tempos de regionalização-repercussões no território**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016. p. 09-38.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, p.10-22, 2005.

PERAFÁN, M. E. V.; ÁVILA, M. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades: um debate com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n.1, p.163-176, 2017b.

PEREIRA, C. C. **“Devo não nego, pago quando puder”**: entendendo a inadimplência no assentamento rural Casas Altas, Seropédica (RJ).2005. 180f., Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2005.

PERISSINOTTO, R. M. Hannah Arendt, poder e a crítica da “tradição”. **LUANOVA**, São Paulo, n.61, 2004.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. **Consórcio acelera obras na Paraty Cunha**. Disponível em: <<http://www.pmparaty.rj.gov.br/informativo/noticias/consorcio-acelera-obras-na-paraty-cunha>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

PUTNAM, R. **making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton, Princeton University Press, 1993.

QUEIRÓZ, M. I. P. de. **O campesinato brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1976.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. V.29. São Paulo: Ática, 1993. (Série Temas Geografia e Política).

RAMOS, D. A. L. Desenvolvimento territorial sustentável e a escala local das políticas públicas para o enfrentamento da competitividade internacional. **R. Científica UBM**, Barra Mansa, v.17, n.32, p. 169-185, 2015.

\_\_\_\_\_. AGUIAR, F. R.; VILLELA, L. E. O projeto Produtores de Água e Floresta em Rio Claro-RJ: uma análise da governança no projeto sob a ótica da gestão social. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n.36, p.177-196, 2016. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/8\\_OSQ\\_36\\_Ramos\\_Aguiar\\_Villela.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/8_OSQ_36_Ramos_Aguiar_Villela.pdf)>.

RAMOS, D. A. L.; KRAEMER, C. F. B., VILLELA, L. E. A confluência perversa e a questão agrária brasileira. In: MARINHO, M. A. C. (Org.). **Planejamento regional e urbano**. Belo Horizonte: Poisson, 2018. p.63-78.

\_\_\_\_\_. VIANNA, M. A.; VILLELA, L. E. O (Des) Envolvimento Territorial: a Luta dos Agricultores Familiares de Seropédica-RJ por sua Inclusão no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, Blumenau. **Anais...** Blumenau: FURB, 2016. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/soac/index.php/sedres/iiisedres/paper/view/2360/726>>.

\_\_\_\_\_. VILLELA, L. E. O aprendizado docente no Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial: teoria e prática frente a problemas complexos. In: ENCUENTRO NACIONAL Y LATINOAMERICANO PRÁCTICAS DE ASESORÍAS PEDAGÓGICAS. 5, 2, 2017, Río Cuarto. **Anais...** Río Cuarto: UniRío Editora, 2017.p.: 254-256. Disponível em: <<http://www.hum.unrc.edu.ar/practicas-de-asesorias-pedagogicas-universitarias/presentacion-de-resumenes-y-trabajos/>>.

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: Ramos, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: NEAD, 2007.p.18-52.

REGIMENTO INTERNO DO COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA BAÍA DA ILHA GRANDE. Seropédica, RJ, 26 nov. 2015.

REUNIÕES ORDINÁRIAS DO COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ. 2015-2018. **Atas**.

RIBEIRO, I. C. Atenção é proibida a entrada: acesso à praia e ocupação da orla marítima em Angra dos Reis/RJ. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 7, 2014, Vitória. **Anais...** Vitória: AGB, 2014. Disponível em: <[http://www.cb2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404322151\\_ARQUIVO\\_ARTIGO\\_Irene\\_CBG.pdf](http://www.cb2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404322151_ARQUIVO_ARTIGO_Irene_CBG.pdf)>.

ROCHA, A. S. **As representações ideais de um território**: dinâmica econômica e política, agentes e a produção de sentidos na apropriação territorial da baixada fluminense pós 1990. 2014. 242f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ROCHA, J. D. S. Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n. 1, p.85-100, 2017.

ROCHA, S. D. **Imagens e contra-imagens do Estado**: considerações sobre a sociedade civil em Gramsci e Habermas. 2007. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

SABOURIN, E. Governança multi-nível no desenvolvimento rural: intermunicipalidade e territórios. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, v.2, p. 78-102, 2018.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTOS, L. R. P. **Residência agrônômica com enfoque agroecológico**: o caso dos canais de venda direta na UFRRJ, 2018. Dissertação (mestrado em agricultura orgânica). 130f. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018.

SANTOS, M. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados [online]**, v.40, n.3, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso).

SANTOS, M. O Retorno do Território. In.: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA; M. L. (Orgs.) **Território, globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1998.

SANTOS NETO, A. A.; ÁVILA, M. Avaliação da participação social dos membros do Colegiado Territorial das Águas Emendadas **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 26-48, 2017.

SAUSEN, J. O. Mudanças e adaptação estratégica no contexto da competitividade e do desenvolvimento regional. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1 ed. v.2 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013b. p.237-363.

SCHMITT, C., Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A Contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p.180-219, 2011.

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Missão**. Disponível em: <<http://dados.gov.br/organization/about/secretaria-especial-de-agricultura-familiar-e-do-desenvolvimento-agrario-sead>>. Acesso em: 24 mar 2018.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdt/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 22 fev 2017.

SILVA, F. M.; AMORIM, D. M.; ASSIS FILHO, F.; NUNES, X.P; CARVALHO,L.; AMORIM, R. N; OLIVEIRA, .L. M. S. R. Gestão Participativa do Colegiado Territorial Sertão São Francisco (Pernambuco) e sua Contribuição no Desenvolvimento Territorial Rural do Semiárido Pernambucano. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 71-84, 2017a.

SILVA, M. A. S.; BATISTA, N. C. S.; MEDEIROS S. S.; GALVÃO D. M. O. Análise do Empoderamento da Sociedade Civil no Território Rural Sul Sergipano por Meio da Análise Estratégica. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 3, n. 1, p.101-118, 2017b.

SILVA, R. C. D. “Praias privatizadas”: as formas de fragmentação socioespacial no município de Mangaratiba-RJ. **Espaço e Economia**, São Gonçalo, n.10, p.1-17, 2017c. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoconomia/2957>>.

SILVA, T. L.; SCHMITZ, J. A. K. E PICCINC, M. B. Atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo: desafios enfrentados e perspectivas. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**,Brasília, v. 3, n. 1, p. 14-25, 2017.

SILVEIRA, F. L. da. A filosofia da ciência de Karl Popper: o racionalismo crítico. **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, v.13, n.3: p.197-218, 1996.

SUBIRATS, J. Prefácio. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios e análise**. v.1 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.p. 07-12.

TEIXEIRA, C. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a “naturalização” do social. **RBCS**, São Paulo, v. 20 n. 59. p.51-66, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs). **Gestão social e conselhos gestores**. v.3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.p.13-33.

\_\_\_\_\_. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**.v.4 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016, p. 61-85.

\_\_\_\_\_. Escopo teórico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. v.1 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.p. 19-34.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do Mercado**: ensaios de gestão social. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

\_\_\_\_\_. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5. p. 7-23, 1998.

\_\_\_\_\_. ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO F. V.; PORTO, E. C.; VIANA, B. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na

implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008, p. 1-16.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p.443-466, 2005.

UNACOOOP. União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30. **Diagnóstico territorial da Baía da Ilha Grande – Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Convênio SDT- MDA - UNACOOOP, 2011.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Rural, 9, v.9, 2001, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ANPUR, 2001. p.140-151. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2147>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIANNA, M. A. **A agricultura familiar em Seropédica-RJ: Gestão Social, participação e articulação dos atores do polo de conhecimento local em agropecuária**. 2017. 252f., Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária), Universidade federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2017.

\_\_\_\_\_; VILLELA; L. E.; VIDAL, M. Desterritorialização e articulação entre atores locais: o caso dos conselhos municipais de segurança alimentar e desenvolvimento rural de Seropédica-RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto alegre: UFRGS, 2016.

VIANNA, M. A.; KRAEMER, C.F.B.; VILLELA, L.E; OLIVEIRA, D.G.B.; DIAS, D.S. As ações do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ na recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande. A ênfase na Gestão Social e no Controle Social. **CSDT** [online], v.2, n.2, p. 51-66, 2017.

VILLELA, L. E. Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Estado do Rio de Janeiro. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. v. 2 Rio de Janeiro: FGV, 2013.p. 101-235.

\_\_\_\_\_. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. v.1 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.p. 35-49.

\_\_\_\_\_; GUEDES, C. A. M. ; SANTANA, J. S. ; BRITO, E. B. R. Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável - Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, p. 119-145, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/347>>.

\_\_\_\_\_; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n. 5, p. 1067-1089, set./out. 2009.

\_\_\_\_\_; VIDAL, M.; ARAUJO, A.; COSTA, N.; COSTA, Eduardo. "A Conferência Nacional de Cidades como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial: a Percepção dos Conselheiros nos Processos Participativos e Deliberativos". Cad. EBAPE.BR [online] - **Cad. EBAPE.BR**, vol. 14, Edição Especial, p.620-639, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000700619&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000700619&script=sci_abstract&tlng=pt)>.

VINHA, V. da. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social. **Econômica**, Niterói, v.3,n.2, dez., p.207-230, 2001.

WANDERLEY, M. N. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A.(Orgs.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014. p. 338-353.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In.: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.p.210-238.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva.v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.586 p

ZANI, F. O Programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, Fernando (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. v.1 Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 181-206.

\_\_\_\_\_; TENÓRIO, F. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cad. EBAPE.BR** [online], vol. 9, no. 3 p. 780-802, 2011. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10abr. 2018.

ZIMMERMANN, S. A. Participação social e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) no Brasil. CongressoLatinoamericanode Sociología, 29, 2013, Santiago de Chile. **Anais...**Santiago de Chile, ALAS, 2013.

## 9 APÊNDICE

### Apêndice A - Roteiro das entrevistas

#### (a) Roteiro de perguntas dirigidas às entidades públicas

01. O Colegiado BIG tem legitimidade como espaço político e público de discussão para o Desenvolvimento Territorial sustentável?
02. Você percebeu algum fortalecimento do Colegiado BIG desde 2015? Como?
03. Houve algum desdobramento, ação em sua instituição a partir das reuniões do Colegiado BIG? Qual?
04. Alguma ação do Colegiado BIG lhe chamou atenção? Qual?
05. Qual era e qual é a sua expectativa em relação ao Colegiado BIG?

#### (b) Questionário dirigido à sociedade civil

01. Você sabe o que é o e para o que serve o Colegiado BIG? Conte suas expectativas.
02. Como você se mantém informado (a) a respeito das atividades do Colegiado BIG?
03. Considera-se bem informado (a)?
04. Você considera que as capacitações oferecidas aos membros do Colegiado BIG colaboraram para a percepção da importância da participação política da sociedade civil na política para o desenvolvimento sustentável do território BIG? De que maneira?
05. Como são escolhidos os representantes das comunidades rurais?
06. Você considera que sua opinião é ouvida e respeitada pelo grupo, ou seja, consegue defender seus interesses?
07. A composição do Colegiado BIG lhe agrada?
08. De quem geralmente é a iniciativa para que todos os interessados (comunidades rurais, poder público) possam discutir seus interesses dentro do Colegiado BIG?
09. De todos os envolvidos diretamente no Colegiado BIG, quem você considera que algum membro ou representação exerce mais influência na tomada de decisão coletiva?
10. Durante as discussões, como são tomadas as decisões nas discussões propostas?
11. As decisões tomadas durante as reuniões têm favorecido/beneficiado o território? De que maneira? (trabalho)?