

DO MONÓLOGO AO DIÁLOGO: O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO-OESTE CONTESTADO REVISITADO À LUZ DA GESTÃO SOCIAL

From Monologue to Dialogue: The Emancipatory Potential of the Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Revisited in Light of Social Management

RESUMO

No presente estudo de caso objetivou-se analisar a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, política pública iniciada em 2008, na região catarinense em que se desenvolveram os conflitos armados do Contestado, para a emancipação da comunidade envolvida como espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos. Considerando uma construção teórica multifacetada, abrangendo gestão social e emancipação, elaborou-se um *corpus* metodológico qualitativo centrado num conjunto de categorias analítico-empíricas (cidadania deliberativa e participação) e respectivas variáveis (processo de discussão, autonomia, inclusão e igualdade participativa). Os dados foram obtidos por intermédio da realização de 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas e consulta a dados secundários. Os resultados convergiram para as seguintes constatações: (i) o programa apresenta-se muito mais como um mecanismo de articulação e aproximação entre as esferas governamentais do que como instrumento de concertação das forças sociais, deixando de promover a gestão social do território; (ii) não foi apropriado pelos atores territoriais como espaço de conquistas e construção de uma nova realidade territorial; e (iii) ainda não se constituiu como aspecto relevante para a emancipação da comunidade.

Carlos Eduardo Justen
Universidade Federal de Santa Catarina
justencarlos@gmail.com

Luis Moretto Neto
Universidade Federal de Santa Catarina
luis.moretto.neto@ufsc.br

Paulo Otolini Garrido
Universidade Federal de Santa Catarina
pogarrido@uol.com.br

Recebido em 25/09/2013. Aprovado em 17/02/2014.
Avaliado pelo sistema blind review
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

ABSTRACT

This case study aims at analyzing the contribution of the Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado from Santa Catarina, Brazil, a public policy initiated in 2008 in the region of Santa Catarina where the contested armed conflicts occurred, in order to emancipate the community involved regarding institutionalized space of dialogical and participatory social actors. From a multifaceted theoretical construction, encompassing social management and emancipation, we elaborated a qualitative methodological corpus focused on a set of analytic-empirical categories (deliberative citizenship and participation) and their variables (discussion process, autonomy, inclusion and participative equality). The data were obtained through conducting ten semi-structured interviews and consultation to secondary data. The results converged to the following findings: (i) the program is presented more as an articulation and approximation mechanism between government spheres than as a social forces conciliation instrument, failing to promote the social management of the territory; (ii) was not suitable for the territorial actors as space for conquests and construction of a new territorial reality; and (iii) has not yet been constituted as a relevant aspect for the community's emancipation.

Palavras-chave: Emancipação, gestão social, políticas públicas, território da cidadania.

Keywords: Emancipation, social management, public policy, citizenship territory.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Programa Territórios da Cidadania, do Governo Federal, é um amplo esforço de política pública, criado em 2008, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania. A pretensa concretização desses objetivos

é dada por intermédio de um conjunto de ações de desenvolvimento territorial sustentável, centrado na perspectiva da inclusão social, no fortalecimento comunitário, na consolidação da cidadania deliberativa e, principalmente, na inclusão social e autônoma dos sujeitos.

Tem na sua concepção, assim como a presente pesquisa, três limites analíticos que se constituem em

fundamentos normativos – gestão social, políticas públicas e emancipação. São representativos de um novo paradigma sócio-cultural e epistemológico que reconsidera a transformação social como possível, após o desgaste demonstrado pelo projeto da modernidade ante a atual realidade de desigualdades sócio-econômicas, desfragmentações políticas, imperialismos culturais e ideologias reformistas e estabilizantes. Essa transformação social, orientada à emancipação, dá-se mediante a hermenêutica da interação entre indivíduo, comunidade e Estado, no que gestão social e políticas públicas vêm a calhar.

Gestão social, por certo, tem a interface mais elementar com o campo dos estudos organizacionais. Trata-se de concepção antitética à gestão estratégica, tradicional e dominante, fundamentada na tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido, como processo, na transparência, como pressuposto, e na emancipação, como fim último (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Tem-se, aqui, a primeira recursividade – gestão social e emancipação. Essa concepção normativa de gestão vai ao encontro de um modelo societal emergente, centralizado em torno da noção de comunicação em lugar do direito de propriedade.

Considerar a gestão baseando-se nesses fundamentos e valores é contrapor-se ao *mainstream* dominante, algo que merece reconhecimento, especialmente pelos impactos epistemológicos para a discussão da problemática de pesquisa. Isso porque a teoria organizacional do século passado foi um projeto de construção de uma realidade e de uma racionalidade organizacionais, numa abordagem do conhecimento e da verdade circunscrita à eficiência financeira, valorada a partir do que produz (FOURNIER; GREY, 2000).

A visão da administração orientada, predominantemente, para resultados econômicos, com a onda neoliberal iniciada nos anos 70, passou a constituir-se num valor no domínio político. Espalhou-se, baseado nisso, para os setores público e privado da organização social (FOURNIER; GREY, 2000), como um dos suportes ao modelo fordista de desenvolvimento – caracterizado, em um de seus pilares, pelo modo taylorista de produção. Temos, aqui, outro entrelaçamento – da gestão com o Estado, que é concebido sob a ótica da política pública.

Por política pública, o entendimento adotado será o de Secchi (2010), para quem a *public policy* é diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Dois são

os elementos essenciais da definição esposada – resposta a um problema público e intencionalidade pública. Disso resulta que, na concepção em tela, advoga-se definição mais inclusiva, multicêntrica, retirando do Estado a exclusividade pelo desenvolvimento da política pública, compreendida como ação intencional, seja persuasiva ou dissuasiva. O problema público pode ser enfrentado, nesse diapasão, tanto em termos macro-estruturais quanto no âmbito intermediário e operacional.

Tal concepção de política pública, bem como a orientação normativa de gestão adotada – a social -, implica uma visão particular de gestão da *res publica*, voltada ao interesse público, que incorpore, de forma legítima e sem restrições, a participação da sociedade no processo de planejamento e implementação de políticas públicas (TENÓRIO; SARAVIA, 2006). O âmbito de ação deixa de se restringir apenas à solução dos problemas sociais e amplia-se para um projeto emancipador, no qual o ator local é capaz de, baseado em sua capacidade reflexiva e deliberativa, pensar o mundo e pensar-se no mundo. É ao sujeito, como ator local, que se direciona a liberdade e a capacidade de criação e de transformação individual e coletiva (TOURAINÉ, 2005).

Por emancipação, toma-se como orientação o pensamento do intelectual brasileiro Paulo Freire (1979). Para ele, a interação humana e a vida em comunidade, dialógicas e pedagógicas por natureza, devem ser reconfiguradas como *práxis* voltada à liberdade, na qual o oprimido, desvalido e desfavorecido, tenha condições de, reflexivamente, “[...] descobrir-se e conquistar-se como sujeito de sua própria destinação histórica” (FREIRE, 1979, p. 5).

Essa recursividade entre gestão social, políticas públicas e emancipação tem investigação materializada, em termos de objeto analítico, nos processos decisórios que permeiam o ciclo da política pública denominada Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, mais especificamente em sua arena institucionalizada de participação – o Colegiado Territorial -, considerando a metodologia de avaliação de processos decisórios participativos e deliberativos presentes na implementação de políticas públicas, construída por Tenório et al (2008a).

Nesse sentido, no presente artigo objetivou-se analisar, fundamentando-se no arcabouço teórico da Gestão Social, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense para a emancipação da comunidade envolvida como espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

Na intenção de cumprir com o objetivo proposto, este artigo percorrerá o seguinte itinerário: (i) exposição dos fundamentos teóricos de apoio, consistindo na noção de Gestão Social proposta por Tenório (2008a, 2008b, 2008c, 2010a, 2010b) e de emancipação (FREIRE, 1979); (ii) apresentação dos procedimentos metodológicos e categorias de análise; (iii) discussão do caso abordado.

2 GESTÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA CONTRA-HEGEMÔNICA

Dado que a teoria organizacional do século passado foi um projeto de construção de uma realidade e de uma racionalidade organizacionais (FOURNIER; GREY, 2000) – associadas, no presente estudo, aquele tipo estratégico que é antitético à gestão social -, qualquer tentativa crítica e emancipadora deve evidenciar as minorias, as lacunas e as pretensas harmonias de uma construção dominante, sendo capaz de constituir-se numa teoria dialógica, ao construir e reconhecer múltiplas alternativas possíveis.

Uma das alternativas de compreensão desse caleidoscópio emergente materializa-se na Gestão Social, cuja compreensão não pode estar separada da gestão assentada na racionalidade instrumental. O referencial teórico-crítico de concepção do par Gestão Social-Gestão Estratégica é o da Escola de Frankfurt, que surge na Alemanha dos anos 30, associada ao Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, e que, grosso modo, discutia as restrições socialmente desnecessárias sobre o desenvolvimento e a articulação da consciência humana, isto é, do projeto de emancipação do homem, em especial a noção de racionalidade instrumental.

Da Escola de Frankfurt, dois são os conceitos centrais ao entendimento da Gestão Social e ao relacionamento dela com a gestão estratégica: (a) a oposição entre teoria tradicional e teoria crítica, construída por Max Horkheimer na obra Teoria Tradicional e Teoria Crítica, de 1937; e (b) a noção de racionalidade comunicativa, proposta por Jurgen Habermas, que permite a concepção democratizante, do ponto de vista conceitual, das relações sociais na sociedade hodierna.

A teoria tradicional, para a Escola de Frankfurt, constitui elemento de arrimo da dominação tecnológica na sociedade tecnocrática atual, dado seu caráter universalizante, acrítico e não reflexivo e seu escopo de manutenção da ordem social vigente. Esse relacionamento, fortemente cultivado pelos frankfurtianos, faz Tenório (2008c, p. 23) associar essa macroteoria à gestão estratégica, entendida como “[...] tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e

implementada por meio da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre as outras”, depreendendo-se, assim, a predominância de uma racionalidade instrumental.

Com Jurgen Habermas, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt, constrói-se um amplo paradigma sócio-político cujo objetivo é o de reafirmar o potencial emancipatório da razão humana, mediante a ação comunicativa, livre, racional e crítica. Para Habermas, a ação verdadeiramente racional apenas acontece, quando o ato comunicativo está isento de restrições, em especial a dominação. A assimetria necessita ser enfrentada para que o processo de emancipação ocorra.

Habermas concebe a ação social baseado na interação comunicativa, isto é, trata esta última como tipo ideal de ação social (FORESTER, 1994), marcada pelo duplo processo de (i) interpretação negociada de uma definição comum da situação e (ii) entendimento linguístico daí decorrente (HABERMAS, 2003). Na ação comunicativa, os participantes, dentro de um procedimento argumentativo, estabelecem acordo comum sobre questões vinculadas à verdade, justiça e autenticidade. Esse acordo, formado com base numa pretensão de validade, é necessário, no ato comunicativo, para que qualquer dos interlocutores possa contestar, de maneira fundamentada, por argumentos, a pretensão de validade alheia.

Ao agir por intermédio da fala, o indivíduo pode emaranhar-se em dois tipos fundamentais de ação social linguisticamente mediada – ação monológica ou estratégica e ação dialógica ou comunicativa. Na primeira, a linguagem é meio de transmissão de informações. O sujeito, ao tratar o outro como objeto, intervém na realidade objetiva para a satisfação de seus anseios.

Na segunda – a ação dialógica ou comunicativa -, a linguagem é utilizada tanto como meio para transmissão de informação quanto como fonte de integração social. A relação linguística é travada entre sujeitos, não entre sujeito-objeto, dotada de uma intersubjetividade capaz de realizar a emancipação humana via interação social. É esse par – ação social estratégica e comunicativa - que dá origem e fundamento às noções de gestão estratégica e gestão social.

A gestão social, uma teoria crítica potencialmente capaz de contrapor-se à teoria tradicional (gestão estratégica) vigente nos estudos organizacionais, é caracterizada como “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma

sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1147).

Nesse sentido, o significado adotado associa a gestão social, predominantemente, à possibilidade de gestão democrática e participativa, seja no espaço público ou privado. Para Tenório (2010a), a gestão social é “[...] é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado [...] (p. 58), mas sim “[...] por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver” (p. 58).

Cançado (2011) adiciona, ainda, as seguintes categorias teóricas constituintes da gestão social: sustentabilidade, solidariedade, esfera pública, democracia deliberativa, ação racional substantiva, comunidades de prática, intersubjetividade e emancipação. Esse conjunto normativo de categorias identifica a gestão social, portanto, com o processo decisório coletivo, livre de distorções comunicativas, “[...] baseado na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 681).

Trata-se, assim, de “[...] espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação [...]” (TENÓRIO, 2006, p. 1.146), pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum, a partir de duplo eixo: a cidadania deliberativa e o agir comunicativo, este já evidenciado anteriormente.

Por intermédio da cidadania deliberativa, entendida como a “[...] legitimidade das decisões [que] deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008b, p. 41), a gestão social estaria capacitada a servir como elo entre a sociedade civil organizada, o Estado e o mercado, sempre com o protagonismo da primeira.

O protagonismo da sociedade civil implica, ainda, descerrar o *topoi* do discurso tecnocrático que insiste em enfraquecer a autonomia da esfera pública, aduzindo sua incapacidade de apresentar o *know-how* especializado para a resolução das questões publicamente definidas (TENÓRIO, 2008b). Em realidade, ao contestar a autonomia da esfera pública, a tecnocracia empobrece a própria autonomia humana, não reconhecendo a capacidade crítica e deliberativa presente no ser humano e, por conseguinte, o valor da emancipação.

A gestão social estaria, assim, intimamente identificada como um processo participativo, baseado no diálogo e na inclusão. A cidadania deliberativa, para Tenório (2008c, p. 167), “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]”, morais, éticas, pragmáticas e de negociação, unindo os cidadãos num auto-entendimento ético, fundamentado “[...] na justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições” (TENÓRIO, 2008b, p. 45).

Mediada pela cidadania deliberativa, a gestão social realiza-se na esfera pública, “[...] espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo” (p. 41), considerando a sociedade civil, “[...] conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal” (p. 42), apoiada no mundo da vida, o que permite “[...] uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência pela lógica instrumental” (p. 42) (TENÓRIO, 2008b).

A cidadania deliberativa permeia a lógica da democracia procedimental habermasiana, em esforço de reinterpretação da relação entre direitos humanos e soberania popular e da ideia de autonomia humana, baseada na teoria do diálogo. A autonomia privada dos cidadãos não se subordinaria à sua autonomia política, nem à sociedade civil, enquanto o outro do Estado seria formado com base na regulação estatal, aparentemente sem limites na atual formação da gramática social (TENÓRIO, 2008c; SANTOS, 1997).

Mediante o agir comunicativo de Habermas, por sua vez, a gestão social centra-se em uma linguagem de entendimento, haja vista que, nela, “[...] a verdade é a promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica [...]” (TENÓRIO, 1998, p. 126).

A gestão social, nesses termos, está assentada numa ética da discussão, na qual os homens, dotados de razão e autonomamente considerados, podem intercambiar argumentos racionais dentro de espaço público de livre discussão. Os interesses individuais são comunicados mediante o respeito às “[...] exigências de validade de um discurso que tem um sentido, que exprime a busca da verdade, que é sincero e demonstra justiça normativa [...]” (p. 16). As condições tanto para o exercício da racionalidade comunicativa que marca a ação humana quanto para um acordo intersubjetivamente construído, portanto, são delineadas, permitindo compreender que a igualdade deve nortear a ação humana, seja no âmbito

organizacional, seja no âmbito societário (ENRIQUEZ, 1997).

Desta forma, no conceito de gestão social aqui assumido, é possível apontar as características temáticas. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo. Em segundo momento, percebe-se a transparência do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. Por fim, vislumbra-se, como resultado, a emancipação do homem, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório (CANÇADO; PEREIRA, 2010; OLIVEIRA et al., 2011).

O processo emancipatório, caracterizado por conteúdo político de contestação ou de consciência crítica e de competência para propor alternativa (DEMO, 1995), é conquistado por meio da organização política coletiva, que a gestão social, como processo gerencial dialógico passa a ser alternativa possível de operacionalização.

3 A TELEOLOGIA DA GESTÃO SOCIAL: EMANCIPAÇÃO HUMANA A PARTIR DO DIÁLOGO

Tendo em vista que a participação e o diálogo constituem elementos centrais à Gestão Social, pela similitude axiológica, busca-se amparo na noção de emancipação defendida por Freire (1979), no contexto de uma pedagogia dialógica. Na obra de Freire, a reflexão acerca da emancipação é buscada mediante a conscientização do seu contraditório – a opressão, isto é, o “[...] ato proibitivo do ser mais dos homens” (FREIRE, 1979, p. 24) -, que se materializa numa pedagogia do oprimido, isto é, das classes dominantes. Isto porque, para Freire (1979, p. 12), “se a tomada de consciência abre o caminho à expressão das insatisfações sociais, deve-se a que estas são componentes reais de uma situação de opressão”.

Para Freire (1979), a materialidade da vida é feita de duas possibilidades – a humanização e a desumanização -, e ao homem, como inconcluso e consciente de sua inconclusão, cabe apenas, como vocação natural, a primeira possibilidade. A humanização é tarefa dos oprimidos, que possuem o encargo histórico de libertar-se a si e aos opressores, pois “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (FREIRE, 1979, p. 29).

O caminho para a libertação, que conduz à humanização, é uma legítima *práxis*, isto é, ação e

reflexão dos homens sobre o mundo, com o intento de transformá-lo. Somente com “[...] a inserção crítica dos oprimidos na realidade opressora, com que, objetivando-a, simultaneamente atuam sobre ela” (FREIRE, 1979, p. 21), é que os oprimidos tomam consciência de sua situação e iniciam a transformação de objetos em sujeitos.

A relação opressores-oprimidos, por estar enraizada no modo de vida e no modelo societal que impera, somente pode ser superada por esta *práxis*. Trata-se, no fundo, de uma constante e infundável luta pela libertação, na qual se consolida o conhecimento (consciência) e o reconhecimento (ação) da necessidade de se lutar por ela.

Isso porque tal relação é caracterizada por três elementos alienadores, que possibilitam a preservação da situação de opressão: (i) a prescrição, que nada mais é do que a imposição de uma consciência, a do opressor, sobre outra, o do oprimido; (ii) a autodesvalia, que “[...] resulta da introjeção que fazem eles [os oprimidos] da visão que deles têm os opressores” (FREIRE, 1979, p. 28), acarretando o sentimento de inferioridade e impotência frente à situação vivenciada; e (iii) a alienação da ignorância, segundo a qual esta se encontra sempre no oprimido, negando a educação e o conhecimento como processos de busca (FREIRE, 1979).

A libertação, feita pelos homens em comunhão, mediatizados pelo mundo concreto, dá-se, segundo Freire (1979), pelo “[...] diálogo crítico e libertador [...]” (p. 29), feito com e não para os oprimidos, num processo [que] não seja apenas a liberdade para sobreviver organicamente, mas a “[...] liberdade para criar e construir, para admirar e aventurar-se” (p. 31).

O ato libertador é, destarte, co-intencionado, tanto pelos então opressores quanto pelos então oprimidos, todos alçados a situação de sujeito, capazes de, em confronto com a realidade, “[...] não só de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, mas também de re-criar este conhecimento” (p. 31). No diálogo crítico e libertador, a presença do oprimido não se deve fazer por meio de uma pseudoparticipação, mediante instrumentos de domesticação, como a sloganização, a verticalidade e os comunicados, mas sim pelo engajamento.

Assim, para Freire (1979), a dialogicidade é o caráter essencial da libertação. O diálogo é, na verdade, “[...] este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (p. 45). Três são os caracteres fundantes do diálogo: (i) o amor, sentimento apto a dar esperança e confiança ao ato de criar e recriar; (ii) a humildade, posto que o diálogo não pode ser um ato arrogante do que pensa saber mais para outro que internaliza saber menos, pois que aí já se tem um

monólogo; e (iii) o pensar crítico, que faz com que o povo oprimido, diante do conhecimento das contradições que permeiam sua situação existencial, tome essa consciência como desafio, que lhe exige resposta intelectual e prática (FREIRE, 1979).

Na relação opressor-oprimido, o diálogo deve se iniciar, inclusive, com a sua própria negação, dada a estrutura de poder vigente. Dialogar não é apenas exigência do caminho para a libertação, mas, antes de tudo, necessidade inerentemente humana, do ser que é comunicação. Para Freire (1979, p. 72), “obstaculizar a comunicação é transformá-los [os sujeitos] em quase coisas e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários”. Esse diálogo, fundado no amor e na humildade, é concretizado numa teoria da ação dialógica, libertadora, marcada pela colaboração, momento em que os sujeitos se encontram para a transformação do mundo.

Segundo esse autor (1979, p. 97), “a adesão verdadeira é a coincidência livre de opções”, do que decorre a união para a libertação e a organização, com a necessidade de uma liderança. Não, por óbvio, nos moldes da autoridade opressora, posto que, para Freire (1979), somente no encontro do povo com a liderança revolucionária, também parte do próprio povo, na comunhão de ambos, é que se faz a transição para a liberdade; e a derradeira síntese cultural, uma ação cultural a serviço da libertação dos homens.

A emancipação concebida a partir da dialogicidade, em coerência com o referencial teórico da Gestão Social, quando direcionada para a compreensão analítica das políticas públicas, permite o estabelecimento de duplo pressuposto interpretativo: (i) a emancipação apenas é alcançada quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo; (ii) tal condição, por necessitar da mediatização do mundo concreto, é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, discussão, deliberação, proposição, posto que o homem, dada sua condição de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, em dialogicidade.

O diálogo crítico, caminho em direção à emancipação, para existir, não pode se desgarrar da autonomia, dada a presença, nessa relação, da seguinte tese ética: “há, ou deveria haver para que a própria noção de relacionamento possa ser sustentada, uma unicidade em cada pessoa que não pode ser apagada

por nenhum modo de pensamento sistemático ou totalizador” (ARNSPERGER, 1996, p. 12, tradução nossa). Se o diálogo crítico, na concepção assumida, implica um relacionamento entre sujeitos, cada um deve ser reconhecido na sua individualidade de “sujeito de ocorrência” (FREIRE, 2011), com potencial não apenas de constatar os acontecimentos, mas também de neles intervir.

A autonomia dialógica só se faz plena, quando alcança dupla carga teleológica: (i) a reciprocidade compreensiva, isto é, tanto o ato da fala como portador de significado, com intencionalidade e passível de interpretação, quanto à prática consciente do saber escutar; e (ii) a inserção crítica do oprimido na realidade opressora. Somente assim, reconhecendo o sujeito considerando sua autonomia histórica e constitutiva, do ser significante capaz de construir intersubjetivamente significados, é que uma política pública verdadeiramente intentará a resolução dos problemas públicos, posto que concatenada à dinâmica do mundo da vida.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é um estudo de caso qualitativo-descritivo, construído com base nas considerações apontadas por Stake (2005). Objetiva analisar, fundamentando-se no arcabouço teórico da Gestão Social, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense para a emancipação da comunidade envolvida como espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

As categorias analítico-empíricas, resgatadas do referencial metodológico proposto por Tenório et al (2008a), são as indicadas no Quadro 1.

Foram realizadas 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas com informantes-chaves, escolhidos pela representatividade no contexto da pesquisa, considerando o julgamento do pesquisador – dois representantes do Governo Federal, vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representante da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (AMMOC), dois representantes da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), representante da Prefeitura Municipal de Joaçaba/SC, representante do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Santa Catarina (SEBRAE), representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Água Doce/SC, representante do Movimento dos Sem-Terra (MST) e representante do movimento cooperativista da região.

QUADRO 1 – Categorias, variáveis e dimensões de análise

Categorias	Variáveis	Dimensões de análise
Cidadania deliberativa: significa que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008a, p. 41).	Processo de discussão: “discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos” (TENÓRIO, 2010b, p. 398).	Canais de difusão: “existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Qualidade da informação: “diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Espaços de Transversalidade: “espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)
	Autonomia: “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398).	Origem das proposições: “identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários da política pública adotada” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Alçada dos atores: “intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Possibilidade de exercer a própria vontade: “instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Efetiva implementação das decisões: “[...] é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2010, p. 44), conforme a vontade manifestada durante a discussão
Participação: é a gestão, usufruto e produção dos bens sociais mediante acesso universal	Inclusão: “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)	Abertura dos espaços de decisão: “processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)
	Igualdade participativa: “isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)	Forma de escolha de representantes: “métodos utilizados para a escolha de representantes” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) Avaliação participativa: “intervenção dos participantes no acompanhamento [...]” da política pública (TENÓRIO, 2010b, p. 398).

Fonte: elaborada pelo autor, a partir de Tenório (2008a; 2010b, p. 398), Secchi (2010).

Além disso, consultou-se um conjunto significativo de dados secundários - documentos internos do Comitê de Articulação Estadual, do Colegiado Territorial do Meio-Oeste Contestado e do Programa Territórios da Cidadania, tais como relatórios de atividades, mensagens eletrônicas,

atas de reunião, relatos documentados, fluxogramas, bem como documentos acadêmicos e institucionais, de âmbito e divulgação externos, como conteúdos publicados na rede mundial de computadores e trabalhos publicados por outros pesquisadores.

Os dados coletados foram submetidos ao tratamento da análise de conteúdo, baseados nas considerações de Bardin (2009), da análise documental e da triangulação de dados.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Programa Territórios da Cidadania é uma macro política pública sob a responsabilidade do Governo Federal, formulado e implementado considerando o discurso oficial de “[...] integração de políticas públicas para reduzir desigualdades” (MDA, 2009, p. 1). Instituído por Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008, o programa tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, mediante estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Atualmente, são 120 (cento e vinte) territórios da cidadania, agrupados, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, reconhecidos pelas respectivas populações como espaços historicamente construídos aos quais pertencem e desenvolvem sua identidade (MDA, 2009). Participam do programa 17 (dezesete) ministérios e 5 (cinco) secretarias federais, organizados em três instâncias de governança.

O Comitê Gestor Nacional, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, tem a função de definir os territórios atendidos, aprovar diretrizes, organizar as ações federais, avaliar o programa e orientar e monitorar a atuação do Comitê de Articulação Estadual (MDA, 2009).

O Comitê de Articulação Estadual, por sua vez, composto pelos órgãos federais atuantes na unidade da federação respectiva, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos territórios, apoia a organização dos territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do programa (MDA, 2009). Tal comitê interliga-se com o Colegiado Territorial por intermédio do Articulador Estadual, vinculado ao MDA, responsável pelo repasse de informações sobre os programas e projetos do Governo Federal e por apoiar a organização e o fortalecimento dos atores locais em relação ao desenvolvimento territorial.

Já o Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território, é o espaço de discussão, planejamento, execução e monitoramento das ações para o desenvolvimento do território. Assim como no Comitê de Articulação Estadual, o Colegiado Territorial possui um articulador local, responsável pela organização da

parte administrativa do território, incentivo e mobilização dos atores locais e repasse de informações de interesse do programa.

Essas três instâncias de governanças do programa desenvolvem e articulam suas ações, com base no ciclo de planejamento e gestão composto por uma matriz de ações anual, uma para cada ente federativo e para a sociedade civil. Todavia, em realidade, apenas as matrizes do Governo Federal foram operacionalizadas no território em análise. Essas matrizes representam o conjunto de propostas ou ações do Governo Federal para o território, a partir de consulta aos diversos ministérios participantes, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas. Nesse sentido, não se criam novas políticas públicas ou novas intervenções do aparato estatal, mas tão somente ocorre o direcionamento e a priorização ao Território da Cidadania de recursos ligados a programas e projetos já existentes (MDA, 2009; LEITE; WESZ JÚNIOR, 2011).

Baseando-se em matriz de ações, o Colegiado Territorial inicia as discussões e debates sobre as ações propostas, indicando demandas e/ou prioridades. Após o debate territorial, o Governo detalha a matriz de ações, apreciando e, conforme o caso concreto, incorporando a ela os ajustes e complementos deliberados. Como resultado, tem-se o plano de execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território.

O Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, composto por 29 (vinte e nove) municípios, localiza-se na região catarinense de mesmo nome e, em termos de configurações territoriais, não é homogêneo, apresentando, do ponto de vista político-cultural, dois territórios – o primeiro envolto na região de Xanxerê e o segundo no entorno de Joaçaba.

Do ponto de vista da estrutura produtiva, o território investigado tem na agroindústria e na agricultura familiar, esta como fornecedora de matéria-prima, os principais caracteres econômicos. As agroindústrias abarcam a criação/produção/extração de aves, suínos, fumo, soja, milho, leite, erva-mate e madeira. Estão situadas na região importantes *players* do segmento agroindustrial e alimentar brasileiro, como a Brasil Foods, a Tirol, a Cooperativa Central Aurora, a Coamo Agroindustrial Cooperativa e a Diplomata (farelo de soja, óleo e frigorífico).

Em relação à estrutura fundiária, dos 15.473 estabelecimentos agropecuários existentes no território da cidadania investigado, 85% são familiares e 15% patronais. Todavia, estes últimos contemplam 62,5% das terras agrícolas disponíveis, o que implica o reconhecimento

de forte concentração fundiária. Há 50 (cinquenta) assentamentos da reforma agrária, totalizando 2.130 famílias beneficiadas, bem como três terras indígenas (Municípios de Entre Rios, Ipuçu e Abelardo Luz), contemplando 1.394 famílias (IBGE, 2006).

De forma geral, a ocupação e o povoamento da região em que se assenta o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado são marcados pelo conflito no domínio das terras, que se iniciou na segunda metade do século XIX e se intensificou nos primeiros decênios do século seguinte, em dois âmbitos distintos – o do direito de uso e exploração por parte dos habitantes do território e o político-administrativo, que redundou na chamada Guerra do Contestado (1912-1916).

Grosso modo, a região caracteriza-se por um panorama histórico marcado por três ciclos bem característicos – a economia não mercantil e os modos de reprodução social tradicionais dos índios e caboclos até o final do século XIX; o estabelecimento de uma economia imperialista e mercantil no começo do século XX, fundada na acumulação produtiva; e a consolidação de uma economia de mercado concentradora dos recursos de produção a partir da década de 30 -, permeados perenemente pela marginalização e desumanização dos verdadeiros sujeitos históricos – índios, caboclos e respectivos herdeiros e descendentes -, apeados de suas terras, servientes à produção de riquezas alheias.

No que toca à política pública Territórios da Cidadania, o Colegiado do Território Meio-Oeste Contestado Catarinense é constituído por três instâncias: a Plenária, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, cada qual com finalidades e constituição distintas. Importa destacar que a plenária é a instância máxima de deliberação e decisão territorial. Escolhida por um processo público de audiências, realizadas nos anos de 2008 e 2009, é convocada de duas a três vezes ao ano. A última reunião ocorreu no ano de 2011. Em sua atual constituição, a plenária é formada por 145 (cento e quarenta e cinco) delegados territoriais, 5 (cinco) de cada município. Das representações municipais, 3 (três) são da sociedade civil e 2 (duas) do poder público.

Desde a sua constituição, conforme asseveraram os atores entrevistados, o colegiado não possui regimento interno. Isso implica a ausência de regras objetivas e transparentes acerca de sua constituição, forma de escolha, atribuições, processo de discussão e tomada de decisão, com potenciais reflexos sobre os requisitos da retidão, da transparência da ação comunicativa e da verdade consensual.

Ademais, a estrutura administrativa do colegiado é extremamente reduzida, “[...] uma estrutura gigantesca – 1 (um) veículo Fiat Uno, 1 (um) notebook e 1 (uma) sala emprestada [...]” (representante da EPAGRI), como ironizou um dos entrevistados, trazendo reflexos sobre a capacidade de articulação e fomento às atividades colegiadas.

Em termos do fluxo de informações, o núcleo dirigente, incumbido do recebimento das informações oriundas do Governo Federal, estabelece as primeiras discussões e avaliações e, entendendo pertinente, convoca a plenária para deliberação, remetendo as decisões para o Comitê de Articulação Estadual e demais órgãos responsáveis, conforme a natureza das decisões tomadas. Tais decisões não têm caráter soberano, visto que podem ser rejeitadas por outras instâncias, como nos casos dos projetos vinculados ao Pronaf, condicionados à aprovação do Conselho Estadual de Agricultura, órgão estranho ao território. Ainda, quando se trata de projetos oriundos da municipalidade ou da sociedade civil organizada, como no caso do ProInf, há a apreciação de viabilidade pelo núcleo técnico, para tão somente após ocorrer a votação em plenária (MDA, 2009; dados primários/entrevistas).

5.1 O Processo de Discussão no Colegiado Territorial: Autoridade Negociada na Esfera Pública ou “Decidindo a Coisa no Grito”?

“Decidindo a coisa no grito” foi a expressão usada por um dos entrevistados (representante da EPAGRI) para explicar de que forma, em seu entendimento, as discussões no contexto do Colegiado Territorial tinham se transformado e reflete o enfoque dessa seção na variável processo de discussão.

De início, importa ressaltar que o Colegiado Territorial, em sua concepção original, teria a incumbência de servir como espaço institucionalizado de interação entre a esfera estatal e a sociedade civil, “[...] uma ponte entre os municípios e a sociedade civil [...] onde se levariam para as respectivas comunidades aquilo que acontecia no território e as informações advindas do Governo Federal [...]” (representante da EPAGRI). Possibilitaria, assim, o exercício da cidadania deliberativa, servindo de elo entre Estado, sociedade civil organizada e mercado.

Em primeiro plano, não houve, por parte dos atores territoriais, adequada compreensão da mudança de pensamento instituída com o advento do Território da Cidadania. O território da cidadania foi assumido pelos atores territoriais como modelo do governo federal e não como construção, em termos concretos

ou de possibilidade histórica, de uma esfera pública de autoridade compartilhada.

Assim, “[...] o território da cidadania veio com um discurso que a maioria dos atores territoriais não entendeu a estratégia proposta” (representante do SEBRAE), “[...] os atores locais não conseguiram entender qual a arena de discussão e qual o objeto” (representante da EPAGRI), “[...] delegados territoriais tiveram muita dificuldade na compreensão do Programa Território da Cidadania” (MDA, 2010, p. 2). Isso porque houve a predominância das discussões acerca de aporte de recursos financeiros em detrimento do diálogo sobre o entendimento e a construção da realidade territorial ou, em outras palavras, a busca por soluções sem a discussão pretérita dos problemas locais, ou conforme manifestação de um dos entrevistados, sem a “[...] criação de um espaço consolidado de conquistas compartilhadas” (representante da EPAGRI).

Com isso, muitas das decisões colegiadas não se pautavam pela busca do consenso intersubjetivamente construído, tomado como o objetivo da ação comunicativa, pois, na defesa de interesses particulares e restritos a grupos determinados, “[...] a discussão era confusa, um falava do norte e outro do sul, as palavras não se fechavam” (representante da EPAGRI).

Um terceiro aspecto de destaque envolve a noção de Colegiado Territorial restrita aos limites físicos e temporais da reunião plenária. Isto é, sua desvinculação, por parte dos atores territoriais, da materialidade concreta do mundo da vida, da convivência cotidiana das pessoas em contexto imediato, implica um laço mais frágil com os efetivos problemas, com a realidade vivida pelo cidadão, e uma apropriação desse espaço não como uma conquista, mas sim como uma concessão.

Em termos gerais, o processo de discussão encampado no contexto do Colegiado Territorial do Meio-Oeste Contestado Catarinense caracterizou-se por:

(i) uma apropriação como modelo do governo federal e não como construção, em termos concretos ou de possibilidade histórica, de uma esfera pública de autoridade compartilhada;

(ii) uma representação do Colegiado Territorial e das discussões ali desenvolvidas sob o aspecto da facilitação de acesso a recursos e políticas governamentais e não como um processo de coprodução de conquistas territoriais pelos próprios atores locais;

(iii) uma noção de Colegiado Territorial restrita aos limites físicos e temporais da reunião plenária, desvinculando-o da materialidade concreta do mundo da vida, da convivência cotidiana das pessoas em contexto

imediato, e implicando um laço mais frágil com os efetivos problemas, com a realidade vivida pelo cidadão;

(iv) uma distorção comunicativa, em termos de predomínio das deliberações e decisões, envolvendo distribuição de recursos financeiros, desvinculadas do efetivo diálogo em termos de compartilhamento das realidades locais, construção de consenso e de uma identidade territorial;

(v) um predomínio de interesses particulares e pontuais, exercício de ação monológica, afastados das noções mais amplas do bem-comum e do bem-viver, não sobrepostos pela capacidade do colegiado de formar acordos intersubjetivamente construídos baseados na justiça normativa e na verdade discursiva;

(vi) uma concentração de informações no núcleo dirigente e no MDA, que, no papel de transmitirem as informações ao colegiado, acabaram se apropriando das funções deste último, de apreciar e tematizar aquilo que é de relevância ou não ao território. A tomada consciente de decisão apenas se concretiza, quando as informações, além de presentes, são inteligíveis àqueles com a responsabilidade da decisão;

(vii) nesse sentido, a concentração de informações, bem como a ausência de instrumentos mais adequados para universalização das informações aos delegados territoriais, implica a ausência de canais mais adequados de acesso à informação para fins de mobilização dos potenciais participantes (canais de difusão). Esses apenas recebiam as informações tão somente após avaliação do núcleo dirigente e da coordenação do território junto ao MDA;

(viii) algo que, por seu turno, acarretava o direcionamento das discussões para aspectos envolvendo aporte e destinação de recursos financeiros sem a precedente consciência acerca dos problemas existentes, implicando baixa diversidade, clareza e utilidade das informações disponibilizadas em termos de transformação da experiência social do território;

(x) um espaço potencialmente transversal, o que possibilitou o início de um processo de compartilhamento das concepções defendidas pelos diferentes atores e das diferentes realidades do território, algo não existente até então – a gestão social tem, em sua gênese, a ideia de um processo decisório exercido por diferentes sujeitos sociais, qualitativamente falando (TENÓRIO, 2008c).

No discurso dos entrevistados, expressou-se a consciência da utilização inadequada do Colegiado Territorial, o que, por certo, implica uma reflexão sobre o efetivo papel dessa potencial esfera pública, e a esperança de que, com a consolidação futura da política pública, o

colegiado se concretizasse em um verdadeiro espaço de construção dos destinos do território, uma arena de lutas e de conquistas.

A “decisão no grito” não deve ser vista como o oposto da autoridade negociada numa esfera pública. Merece, sim, ser considerado como o processo inicial de estabelecimento de uma verdadeira estrutura de autoridade compartilhada, um processo gerencial dialógico entre os atores envolvidos, pois a consciência de sua existência (da “decisão no grito”) é sinal da incompletude da ação humana e, por decorrência, do “processo de estar sendo” (FREIRE, 1979) do ser humano, permitindo a ele assumir-se, em comunhão, como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer a realidade em que vive e da produção social do meio envolvente.

5.2 A Autonomia no Colegiado Territorial: Somos “Destinatários” ou “Autoridade”?

“Autoridade” foi a expressão usada por um dos entrevistados (representante da EPAGRI), para designar o grau de autonomia que o delegado territorial teria, na concepção original da política pública, para construir, na esfera pública do colegiado, mediante autoridade decisória compartilhada, o futuro da realidade local.

Na instalação da política pública na região, quando da realização das audiências de apresentação e de escolha dos delegados territoriais, o discurso da coordenação responsável envolvia a noção de que o delegado teria irrestrita autonomia no processo de discussão, incluindo a possibilidade de decidir os rumos do território. Estaria assemelhado aos agentes políticos constituídos – prefeitos e vereadores.

Conforme manifestou um dos entrevistados, as audiências públicas iniciais serviram, dentre outras finalidades, para “[...] demonstrar que eles (os delegados) seriam os responsáveis por intermediar, eles seriam os porta-vozes das comunidades e do governo para trazer as demandas, não só as demandas, mas as soluções” (representante da EPAGRI). Nesse sentido, o discurso oficial asseverava que “[...] os delegados iam ter autonomia para decidir a vinda dos recursos ou não, que eles teriam o poder de dizer se o município se beneficiaria disso ou daquilo” (representante da EPAGRI).

Quando indagado acerca da realização dessa promessa, a resposta foi contundente – “mas de jeito nenhum!” (representante da EPAGRI), posto que “[...] se o município tal não era beneficiado, dado um acordo existente (externo ao colegiado), o deputado federal fulano ia e dava a verba por emenda [...] ou dava um jeito de o

projeto tal passar (aquele não aprovado no colegiado) e o outro não (aquele aprovado no colegiado)” (representante da EPAGRI).

Nesse sentido, o “[...] sentimento inicial de empoderamento, de vez e voz, de que eles teriam vez e voz” (representante da EPAGRI) foi prejudicado e a percepção dos delegados era de desânimo pessoal e descrédito em relação à capacidade do colegiado – “quando o delegado percebeu que não tinha todo aquele poder, ele mesmo se desanimou, percebeu que não era aquela autoridade que disseram que ele era” (representante da EPAGRI).

Ademais, diante da ausência de controle sobre a titularidade e a indicação expressa dos mecanismos de substituição, os delegados percebiam que a sua autonomia contrastava com a possibilidade de manipulação, via substituição ou acréscimo da representação oriunda de determinado município, a fim de que se aprovasse determinado projeto, aporte de recursos ou ação de interesse.

Nas entrevistas realizadas, ademais, outra tônica recorrente foi o caráter *top-down* tanto da origem da política pública quanto das ações levadas à apreciação do Colegiado Territorial. Segundo um dos entrevistados, “o projeto veio de cima para baixo, como tudo que vinha antes, sendo um modelo que um grupo planejou, fez, e eles vieram apresentar” (representante da AMMOC), “o que a gente sente é que eles montaram um projeto de gabinete [...]” (representante da AMMOC), uma “intervenção federal” (representante do SEBRAE). Outro entrevistado destacou que “[...] aqui (região da AMMOC) não foi uma iniciativa, uma demanda da sociedade civil, foi um presente que veio” (representante da EPAGRI), fato corroborado por outra fala – “na nossa região (da AMMOC), não houve essa demanda” (representante da EPAGRI).

Em relação às ações e assuntos levados ao Colegiado Territorial para debate, destacou-se que “[...] as ações que vinham eram muito fechadas e essas ações fechadas acabavam com o aspecto da participação” (representante da Prefeitura de Joaçaba), ou, em termos semelhantes, “umas das coisas é que veio muito engessado, porque já são ações que o governo (federal) passa para os municípios, sem possibilidade de discussão, com destino certo, com dinheiro certo” (representante da AMMOC). Em ata da reunião colegiada de 08.12.2009, mencionou-se a existência de “[...] restrições ao debate das ações e definições, dado que a matriz de ações é muito engessada” (MDA, 2009, p. 3).

Em termos gerais, importa ressaltar as seguintes considerações quanto à variável autonomia:

(i) a origem das proposições concentrada no poder público, seja oriunda do Governo Federal, seja advinda das prefeituras municipais, no caso de projetos ou ações surgidos localmente, acarretando não a construção de um interesse legítimo, fortemente concatenado com os anseios do território, mas sim de uma vontade induzida ou direcionada, posto que os interesses territoriais não são apenas mediados, mas também restringidos, do ponto de vista dialógico, pelas esferas estatais;

(ii) por consequência, a diminuição na capacidade de os atores territoriais intervirem na problemática planejada – a alçada dos atores -, dado o predomínio das ações/projetos oriundos do poder público e desvinculados de uma discussão precedente sobre a realidade territorial, os anseios e as carências na percepção daqueles que constroem a experiência social local;

(iii) nesse sentido, outrossim, a limitação da possibilidade de exercer a própria vontade, visto que o colegiado, espaço institucionalizado incumbido de se constituir como esfera pública, atua, em grande parte, no sentido da homologação formal das ações intentadas pelo Governo Federal;

(iv) a presença de empecilhos para a efetiva implementação das decisões, ante a possibilidade de acordos manipulados, ações político-partidárias ou mesmo decisões institucionais exógenas ao colegiado, capazes de questionar sua efetividade e legitimidade;

(v) o discurso oficial não concretizado de concessão de autonomia aos delegados territoriais, que, muito embora formalmente detentores da possibilidade de decisão dos destinos do território, viam tal atribuição ser indevidamente apropriada, por parte do núcleo dirigente/MDA, mediante a limitação das ações/projetos passíveis de deliberação, exercendo-se um juízo valorativo acerca daquilo que deveria ser submetido à plenária;

(vi) a desconexão entre a iniciativa federal de implementação e posterior desenho da política pública e a materialidade concreta do território em termos dos anseios dos atores locais, ou, em outras palavras, a ausência de uma discussão sobre a forma e a natureza da política pública desejadas pelo território, melhor expressada na manifestação de um dos entrevistados – “eles tiveram uma visão político-partidária, quiseram implementar logo e não teve a discussão” (representante da EPAGRI);

(vii) a ausência de ações no sentido de desenvolver a autonomia dialógica dos atores territoriais não inseridos nas discussões do Colegiado Territorial, favorecendo, quando muito, a resolução de carências pontuais, como a transferência de equipamentos e maquinários, na direção

de iniciativas assistencialistas, deixando de introyetar o poder de discutir e construir em conjunto aquilo de que efetivamente precisam.

O território, assim, não foi visto como capaz de discutir e construir a própria política pública, não a assumindo como elemento de conquista, mas de concessão. A autonomia, embutida no discurso oficial, contradizia a própria concepção do território pressuposta pelo instituidor do programa, despida da autonomia necessária para estabelecer o modelo de política pública, sistema de governança, esfera pública, processo gerencial e desenvolvimento mais adequado aos anseios territoriais. O Estado, nesse sentido, retornou ao seu clássico papel de direção, abdicando da possibilidade de articular um sistema de governança em que os cidadãos, politicamente organizados, tivessem o predomínio do poder decisório.

5.3 Inclusão, Pluralismo e Igualdade Participativa no Colegiado Territorial: Inclusões e Exclusões Limitadas ou Pluralizadas?

Ao reunir um conjunto de instituições representativas do poder público e da sociedade civil, o Colegiado Territorial constitui mecanismo capaz de construir inclusões e de produzir e/ou manter exclusões, bem como de fazer das inclusões instrumento seja de autopromoção emancipadora seja de pseudoparticipação.

Na formação colegiada, fazem-se representar, no âmbito do Estado, as instituições diretamente vinculadas às ações pactuadas junto ao território, as que exercem papel de apoio à dinâmica territorial ou, ainda, aquelas cuja finalidade institucional seja o atendimento dos segmentos populacionais tradicionais, como os assentados da reforma agrária, os agricultores familiares, os indígenas e os quilombolas - em geral ministérios, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista federais e estaduais, além das prefeituras municipais e associações de municípios. No âmbito da sociedade civil, as entidades representativas dos estratos populacionais citados – sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, além do SEBRAE.

Em relação aos pequenos agricultores familiares, representados no colegiado por sindicatos da categoria e por cooperativas, um dos entrevistados afirmou que “os agricultores não tiveram participação ativa na elaboração da política pública, não se teve uma discussão do meio rural, de se adentrar na experiência social do agricultor e perceber o que ele deseja, carece e almeja”, concluindo que “houve atendimento de reivindicações pontuais, como

equipamentos para agroindústrias, não a preocupação com a resolução da pobreza rural e do êxodo” (representante da EPAGRI).

Foi ressaltada nas entrevistadas, também, a falta de inclusão dos indígenas e a pouca participação da FUNAI, autarquia vinculada à questão indígena. Outra ausência sentida foi a dos usuários do Programa Bolsa Família, uma das ações federais mais vultosas no Território da Cidadania, a que se associa à falta de representação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ministério responsável pelo programa de transferência condicionada de renda. Indígenas e usuários do Bolsa Família, ressalta-se, não politicamente organizados na região.

Além das ausências percebidas pelos entrevistados, outro conjunto de atores omitidos do colegiado pode ser identificado: (i) associações de moradores/bairro; (ii) a representação empresarial, incluindo a dos grandes produtores rurais e das agroindústrias instaladas na região; (iii) a representação comercial, já que o setor de serviços é predominante em muitos municípios do Território; (iv) os movimentos ambientalistas; (v) as mulheres camponesas, que estão organizadas politicamente na região, e toda a espécie de movimentos sociais feministas; (vi) os quilombolas; (vii) os sindicatos de empregados de setores ligados à economia urbana; e, (viii) especialmente, todos os atores locais não organizados politicamente em associações, organizações ou movimentos sociais institucionalizados.

Isso, por certo, traz limitações à capacidade de o Colegiado Territorial promover a concertação das forças sociais existentes do Meio-Oeste Contestado Catarinense. Em primeiro lugar, porque ainda não promoveu a inclusão dos atores coletivamente organizados no Território, inclusive, daqueles cuja força representativa é comum, caso dos empresários e comerciantes.

Em segundo lugar, porquanto ainda não conseguiu fomentar a articulação e a inclusão dos atores tradicionalmente excluídos dos espaços participativos, como os indígenas, os quilombolas e o estrato mais empobrecido da população, a exemplo dos usuários do Programa Bolsa Família. Por fim, visto que ainda não conseguiu incluir toda a espécie de atores territoriais sem representação institucional ou cuja representação no colegiado deixa a desejar do ponto de vista da efetiva participação. Como asseverado em ata da reunião plenária de 08.02.2011, “[...], o Programa Territórios da Cidadania nunca teve a predisposição ou condição de constituir um ciclo de gestão social” (MDA, 2011, p. 2).

É relevante, nesse sentido, a posição dos atores entrevistados em relação ao grau de inclusão participativa, destacando que “nem todo o território é representado, tem municípios que não aparece ninguém” (representante da AMMOC), “não eram tantos, talvez essa representatividade (da sociedade civil) pudesse ser melhor” (representante da Prefeitura de Joaçaba), “não me parece que as entidades sabem (da existência do colegiado), tem ONGs que fazem trabalhos diferenciados que não sabem” (representante da EPAGRI), “no território da cidadania, a participação da sociedade civil é pequena” (representante da EPAGRI).

Considerada a discussão realizada, no que toca à categoria analítico-empírica participação, o seguinte conjunto de conclusões pode ser exposto:

(i) o âmbito participativo existente no Colegiado Territorial caracteriza-se por sua restrição ao nível institucional, mediante a representação de entidades/instituições de longa data legitimadas no território, não obstante limitações nesse sentido (e.g. a ausência da representação empresarial e comercial), carecendo de maior inclusão e pluralidade capazes de torná-lo espaço no qual o conjunto dos diferentes atores territoriais, ao dialogar num processo de discussão aberto e transparente, caminhe para a construção de um desenvolvimento coerente com a identidade do território;

(ii) o insulamento do colegiado, em relação aos setores tradicionalmente excluídos de espaços deliberativos, como os indígenas, quilombolas e os caracteristicamente pobres, fomentado pela ausência de procedimentos ou regras claras e transparentes acerca da escolha das entidades/instituições com assento na formação colegiada, da forma como tais entidades/instituições escolhem seus representantes, da maneira como a realidade vivida pelo conjunto dos representados no colegiado é tematizada e discutida e, especialmente, pela carência de instrumentos e mecanismos capazes de inserir a gama de atores não coletivamente organizados nas discussões encampadas;

(iii) nesse sentido, a predisposição ao afastamento da dinâmica colegiada, em relação à problemática existente no mundo da vida imediata, enfraquecendo sua capacidade de servir como esfera pública e de auxiliar na construção coletiva do bem-comum;

(iv) a dificuldade, dada a situação exposta, de o Colegiado Territorial constituir-se como um instrumento de gestão social do território, ao promover a concertação das forças sociais existentes, atuando no sentido da “ação de governo, ação federativa envolvendo os três entes federados” (representante do Governo Federal),

isto é, de articulação e aproximação entre as esferas governamentais. Resta, ainda, o desafio de concatenar essa articulação governamental com a materialidade concreta da experiência social do território, isto é, com o conjunto abrangente de suas forças sociais;

(v) o relativo distanciamento em relação à igualdade participativa, apenas alcançada com a inclusão dos excluídos e o pluralismo de uma discussão que tenta abarcar a multiplicidade de visões que constituem a realidade territorial. Haja vista a participação restrita ao nível institucional e a exclusão dos segmentos populacionais tradicionalmente ausentes dos espaços deliberativos, não se avança no sentido da isonomia discursiva, pois alguns presentes decidem por muitos ausentes.

O colegiado necessita avançar no esforço de incluir e criar condições de igualdade participativa, seja ampliando o rol de entidades/instituições constituídas no território, seja criando mecanismos capazes de fomentar a participação de atores não organizados coletivamente. O Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado precisa, ainda, fomentar o potencial de articulação e organização não somente das esferas governamentais, mas principalmente da sociedade civil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo de caso objetivou-se analisar a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, política pública iniciada em 2008 na região catarinense, em que se desenvolveram os conflitos armados do Contestado, para a emancipação da comunidade envolvida como espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos. Tomando-se como base uma construção teórica multifacetada, abrangendo gestão social e emancipação, elaborou-se um *corpus* metodológico qualitativo centrado num conjunto de categorias analítico-empíricas (cidadania deliberativa e participação) e respectivas variáveis (processo de discussão, autonomia, inclusão e igualdade participativa).

Diante dos resultados obtidos e das discussões empreendidas neste artigo, a resposta à problemática de pesquisa, tendo a Gestão Social como elemento norteador, pode ser encaminhada baseada em um conjunto de apontamentos.

Se a Gestão Social for considerada da perspectiva do “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado não caminhou nessa

direção. A autoridade decisória deixou de ser efetivamente compartilhada pelos atores territoriais, sendo apropriada e concentrada pelo/no núcleo dirigente do Colegiado Territorial e pelo/no *staff* técnico do Governo Federal. O Colegiado Territorial não foi identificado como espaço de conquistas e construção de uma nova realidade territorial; em contrapartida, foi compreendido como concessão governamental, instrumento de facilitação do acesso a recursos e programas de governo.

Caso se considere tratar a Gestão Social como um “[...] espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2006, p. 1.146), semelhantemente, não é o que se vislumbra no Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense. Um conjunto significativo de atores, incluindo aqueles não organizados coletivamente, está excluído do Colegiado Territorial, o que é agravado pela ausência de regras e procedimentos claros e objetivos para abertura desse espaço pretensamente deliberativo.

Assim, muito embora seja o espaço de decisão, criado para favorecer a articulação dos interesses territoriais, o colegiado territorial, ainda, não avançou para a consolidação de uma esfera pública, verdadeiramente aberta e inclusiva, capaz de agregar as múltiplas e transversais realidades que compõem a experiência social. Dada a construção de uma matriz de ações predominantemente estatal, restringida em termos da possibilidade de discussão e deliberação, a limitação do grau de autonomia dos delegados territoriais e a participação circunscrita a alguns atores coletivamente organizados, o Colegiado Territorial não se constitui como espaço plural, afastando a legitimidade social, por parte daqueles não incluídos, das decisões tomadas.

Se, ainda, a Gestão Social for entendida como uma tentativa que “[...] procura atender as necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1.147), um conjunto de condicionantes - a origem das ações/proposições predominantemente localizada na esfera estatal, não construídas coletivamente considerando a realidade dos atores territoriais, a diminuta quantidade e execução das ações territorializadas, isto é, voltadas ao planejamento e desenvolvimento institucional do território e de suas potencialidades, e a baixa capacidade das ações pactuadas para o desenvolvimento das vocações territoriais, especialmente do ponto de vista sócio-econômico e político-cultural -, afastou o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado desse objetivo.

Ademais, caso se perceba a Gestão Social como uma “[...] tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado [...]”, mas sim “[...] por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver” (p. 58), o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, ainda, não logrou êxito na substituição da ótica governamental pela perspectiva da construção compartilhada de decisões a serem apropriadas pelos atores sociais como conquistas territoriais.

A sociedade civil não predominou na interação discursiva e o Estado afastou-se de sua função de articulação e fomento. O ideal do bem-comum e do bem-viver restou obstaculizado pelo predomínio de interesses particulares e pontuais, exercício de ação monológica, não sobrepostos pela capacidade do colegiado de construir acordos intersubjetivamente fundamentados na justiça normativa e na verdade discursiva.

Se, por fim, a Gestão Social for vislumbrada como o processo decisório coletivo, livre de distorções comunicativas, “[...] baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação como fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 681), além de todo o exposto, importa destacar a não concretização do entendimento esclarecido, ante a falta de consciência, quando da implantação do colegiado, de seu verdadeiro papel e importância; da inteligibilidade da linguagem, dado o juízo valorativo exercido pelo núcleo dirigente e pelo MDA, que prejudicavam a formação de consciência acerca da importância e necessidade daquela discussão ou ação proposta; e da transparência, face à ausência de regras e procedimentos conhecíveis a todos acerca da forma de escolha do colegiado, dos delegados e da consulta/participação das forças sociais constituídas, bem como ao conjunto dos atores não organizados coletivamente.

No atual estágio de implementação na região, o Programa Territórios da Cidadania ainda não se constitui como aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida como espaço institucionalizado de atores dialógicos e participativos, motivadamente por duas razões principais: (i) não tornou o próprio Colegiado Territorial como espaço institucionalizado de atores dialógicos e participativos; e (ii) não fomentou a capacidade dialógica e participativa da comunidade, mediante iniciativas institucionais de organização coletiva que reivindicassem inserção no colegiado ou construíssem outros espaços coletivos de discussão e decisão.

Por outro lado, ao oportunizar reflexão acerca da importância e necessidade de espaços coletivos para discussão e decisão acerca dos destinos territoriais, como manifestado por alguns dos entrevistados, propiciando, nesse sentido, a formação de uma consciência inicial de que o diálogo crítico e a participação verdadeira devem permear a construção de políticas públicas emancipatórias, o Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense pode, no amadurecer de sua implementação, vir a constituir-se como aspecto relevante para a emancipação da comunidade. O anjo da história deve extrair do passado a redenção para outro futuro possível.

7 REFERÊNCIAS

- ARNSPERGER, C. **Competition, consumerism and the “other”**: a philosophical investigation into the ethics of economics competition. Louvain: Institut de Recherches Economiques, 1996.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras: UFLA, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011, p. 681-703.
- DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.
- FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.
- FOURNIER, V.; GREY, C. At the critical moment: conditions and prospects for critical management studies. **Human Relations**, London, v. 53, n. 1, jan. 2000, p. 7-32.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- _____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006.** 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Extraído em: 10 out 2012.
- LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011, p. 169-186.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Territórios da Cidadania:** integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: MDA, 2009.
- SANTOS, B. de S. A queda do *Angelus Novus*: para além da equação moderna entre raízes e opções. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 47, mar. 1997, p. 103-124.
- SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- STAKE, R. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The sage handbook of qualitative research.** London: Sage, 2005.
- TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 40, n. 6, p. 1145-62; nov./dez. 2006.
- _____; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 107-132.
- _____. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008a.
- _____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., J. T. et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Juazeiro do Norte: UFC, 2008b.
- _____. **Um espectro ronda o terceiro setor:** o espectro do mercado. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008c.
- TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: Univasf, 2010a, p. 57-62.
- _____. et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: RIGO, A. S. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: Univasf, 2010b.
- TOURAINÉ, A. **Um novo paradigma:** para compreender o mundo de hoje. Lisboa: Piaget, 2005.