

*O R G A N I Z A Ç Õ E S*  
***RURAI***  
 ***&***   
***AGROINDUSTRIAIS***

**Departamento de Administração e Economia  
Universidade Federal de Lavras**

**Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 16, n. 2, p. 153-261, maio/ago. 2014**



**Organizações Rurais & Agroindustriais**, a revista de Administração da UFLA, tem como missão divulgar trabalhos científicos e ensaios desenvolvidos nas áreas de “gestão de cadeias agroindustriais”, “gestão social, ambiente e desenvolvimento”, “organizações/associativismo”, “mudança e gestão estratégica”, “economia, extensão e sociologia rural”.

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Organizações rurais & agroindustriais. – Vol. 16, n.2, (maio/ago. 2014)- . – Lavras: UFLA, Departamento de Administração e Economia, 2014- .  
v. : il.

Semestral: 1998-2004. Quadrimestral: 2005-  
Continuação de: Cadernos de administração rural, ISSN 0103-412X.  
ISSN 1517-3879

1. Administração. 2. Agronegócio. 3. Economia rural. 4. Gestão social, ambiente e desenvolvimento. I. Universidade Federal de Lavras. *Departamento de Administração e Economia.*

CDD – 630.68

Indexada nas seguintes bases de dados:



Apoio:



Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

**Reitor da UFLA**

José Roberto Soares Scolforo

**Vice-Reitora**

Édila Vilela de Resende Von Pinho

**Pró-Reitoria de Pesquisa**

José Maria de Lima

**Chefe do DAE/UFLA**

Francisval de Melo Carvalho

**Coordenador do PPGA**

Luiz Marcelo Antonialli

**Editora UFLA – Conselho Editorial**

Renato Paiva (Presidente)

Brígida de Souza, Carlos Alberto Silva,

Flávio Meira Borém, Joelma Pereira,

Luiz Antônio Augusto Gomes

**Capa**

Helder Tobias

**Circulação**

Biblioteca Universitária da UFLA/Setor de Intercâmbio: <cecilia@ufla.br>

**Edição Eletrônica**

<http://revista.dae.ufla.br>

<http://www.editora.ufla.br>

**EXPEDIENTE**

**Secretária**

Gicelda Aparecida de Souza

**Estagiária**

Priscila Mara Gonçalves

**Editoração Eletrônica**

Patrícia Carvalho de Moraes

Renata de Lima Rezende

**Suporte de Sistema**

Polaris - Inovações em Soluções Web

**Revisão de Português**

Giovanna M. Emilioreli

**Revisão de Inglês**

Giovanna M. Emilioreli

**Revisão de Referências Bibliográficas**

Márcio Barbosa de Assis

**Organizações Rurais & Agroindustriais**

Departamento de Administração e Economia

Universidade Federal de Lavras

Caixa Postal 3037 – CEP 37200-000

Lavras, MG – Brasil

Fone: +55 35 3829-1762

Fax: +55 35 3829-1772

Contato: [revistadae@dae.ufla.br](mailto:revistadae@dae.ufla.br)

Acesso Eletrônico: <http://revista.dae.ufla.br>



## **CONSELHO EDITORIAL**

Daniel Carvalho de Rezende - UFLA - Presidente/Editor  
Adalberto Américo Fischmann - USP  
Bruno Lanfranco - INIA - Instituto de Investigación Agropecuária - Uruguai  
Cristina Lelis Leal Calegario - UFLA  
Décio Zylbersztjan - USP  
Edgard Alencar - UFLA  
Ellen F. Woortmann - UNB  
Fábio Ribas Chaddad - University of Missouri  
Jaime Evaldo Fensterseifer - UFRGS  
José Edson Lara - UFMG  
Luis Araujo - Lancaster University  
Marcelo José Braga - UFV  
Mozart José Brito - UFLA  
Paulo Furquim Azevedo - FGV/SP  
Peter J.P. Zuurbier - WUR - Wageningen University – Holanda  
Rosa Teresa Moreira Machado - UFLA  
Tales Wanderley Vital - UFRPE  
Terry Terrence - UGA - University of Georgia - EUA

## **EDITORES DE SEÇÃO**

Cristina Lelis Leal Calegario - UFLA  
Dany Flávio Tonelli - UFLA  
Sabrina Soares da Silva - UFLA



## EDITORIAL

Prezados leitores,

Esse número especial dá sequência a uma série de artigos e livros produzidos, desde 2009, no âmbito do projeto: Gestão social: ensino, pesquisa e prática que atende ao Edital nº 09/2008 da Fundação CAPES. Desde então, além de uma também edição especial publicada nos Cadernos EBAPE.BR (V. IX, n. 3/2001), artigos têm sido publicados pelas diversas instituições de ensino superior (IES) associadas ao projeto (FGV, PUC–SP, UFC, UFLA, UFRRJ, UFSC, UNIJUI). Até o presente momento foram publicados dois livros pela editora da Fundação Getúlio Vargas: Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise; e Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial e outro pela Editora UNIJUI: Gestão social: aspectos teóricos e aplicações. Ainda está prevista a publicação pela Editora da FGV dos seguintes livros: Gestão social e conselhos gestores: uma experiência de extensão universitária; Gestão social e processos de coordenação interinstitucional: experiências e Gestão social e sustentabilidade: uma experiência de extensão universitária.

Cabe salientar que a previsão de publicações originalmente orçadas no projeto financiado pela Capes era de apenas três livros. No entanto, vale também ressaltar, que o processo de trabalhar em rede por meio de distintas universidades (além das IES arroladas no parágrafo anterior, outras como UFV, UFF – Campus Volta Redonda, UFTO, UARCIS – Chile e Universidade Autônoma de Barcelona têm cooperado com o projeto) contribui para essa produção tão profícua. De outro lado, é bom lembrar que o tema gestão social ainda pode ser considerado uma novidade no meio acadêmico brasileiro. Se considerarmos que a discussão sobre este conceito – gestão social – teve início nos primórdios dos anos 90 do século passado praticamente sua teorização e tentativas de prática, se encontram na “primeira geração”. Oxalá que a genealogia dessa discussão não se restrinja a apenas uma geração na medida em que o próprio significado dado ao tema ainda confunde gestão social com gestão do social. Nas preocupações conceituais e de pesquisa desenvolvidas no Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV que coordena o projeto oriundo do Edital Capes, gestão social pretende ser uma maneira de administrar que se diferencie do seu contrário – gestão estratégica, que consiste num processo gerencial mais adequado às necessidades da competição do mercado do que aquelas necessárias ao bem-estar da sociedade.

Desse modo, este número especial: Gestão social e territórios rurais publicado em revista de uma IES (UFLA) associada ao projeto Gestão social: ensino, pesquisa e prática pretende, por meio dos artigos selecionados, aproximar-se da percepção conceitual abordada no âmbito do projeto. Para tanto serão divulgados os seguintes artigos:

“Capital social e cooperação na agricultura familiar: uma análise comparativa entre os estados de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina”, “Habilidades sociais e mobilização para o desenvolvimento rural no Território da Serra Catarinense”, “O turismo rural e as reconfigurações territoriais em questão: a força da identidade cultural para o desenvolvimento nas montanhas capixabas”, “Do monólogo ao diálogo: o potencial emancipatório do Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado revisitado à luz da gestão social”, “Perspectivas da agropecuária do município de Itaguaí face a megaprojetos em implementação no local”, “A universidade como espaço territorial de inovação: o papel da extensão universitária no incentivo às práticas inovadoras de gestão”, “Desenvolvimento territorial rural com gestão social: um estudo exploratório entre Brasil e Argentina” e “Comunicação e informação no Programa Territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial”.

Fernando Guilherme Tenório  
Editor convidado







## SUMÁRIO/CONTENTS

|  |     |
|--|-----|
| <p><b>CAPITAL SOCIAL E COOPERAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ESTADOS DE MATO GROSSO DO SUL E SANTA CATARINA</b><br/> <b>Social Capital and Cooperation in the Family Farm: a Comparative Analysis Between the State of Mato Grosso do Sul and Santa Catarina</b><br/>         Gercina Gonçalves Silva, Thelma Luchese Cheung, Olivier Francois Vilpoux, Fabricia Teixeira Sanches.....</p>  | 153 |
| <p><b>HABILIDADES SOCIAIS E MOBILIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO TERRITÓRIO DA SERRA CATARINENSE</b><br/> <b>Social Skills and Mobilization for the Rural Development in the territory of Santa Catarina Mountain Range</b><br/>         Alexandre Coimbra Ribeiro, Carolina Andion.....</p>  | 167 |
| <p><b>O TURISMO RURAL E AS RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS EM QUESTÃO: A FORÇA DA IDENTIDADE CULTURAL PARA O DESENVOLVIMENTO NAS MONTANHAS CAPIXABAS</b><br/> <b>Rural Tourism and the Territorial Reconfigurations in Question: the Strength of Cultural Identity for the Development of the Mountains of Espírito Santo, Brazil</b><br/>         Patricia Ferraz do Nascimento, Ana Louise de Carvalho Fiuza, Marco Aurelio Marques Ferreira, Neide Maria de Almeida Pinto.....</p> | 178 |
| <p><b>DO MONÓLOGO AO DIÁLOGO: O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO-OESTE CONTESTADO REVISITADO À LUZ DA GESTÃO SOCIAL</b><br/> <b>From Monologue to Dialogue: The Emancipatory Potential of the Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Revisited in Light of Social Management</b><br/>         Carlos Eduardo Justen, Luis Moretto Neto, Paulo Otolini Garrido.....</p>   | 192 |
| <p><b>PERSPECTIVAS DA AGROPECUÁRIA DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ FACE A MEGAPROJETOS EM IMPLEMENTAÇÃO NO LOCAL</b><br/> <b>Prospects of Agriculture in the Municipality of Itaguaí Face Megaprojects in Onsite Implementation</b><br/>         Lamounier Erthal Villela, Eduardo Gusmão da Costa, Airton Cardoso Cançado.....</p>  | 208 |
| <p><b>A UNIVERSIDADE COMO ESPAÇO TERRITORIAL DE INOVAÇÃO: O PAPEL DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO INCENTIVO ÀS PRÁTICAS INOVADORAS DE GESTÃO</b><br/> <b>The University as a Territorial Space for Innovation: The Role of University Extension in Encouraging Innovative Management Practices</b><br/>         Arnaldo Mauerberg Junior, Julia Guerreiro, Caio Cesar de Medeiros Costa, Marco Aurelio Marques Ferreira, .....</p>  | 220 |

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL COM GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO ENTRE BRASIL E ARGENTINA**

**Rural Territory Development with Social Management: an Exploratory Study Between Brazil and Argentina**

Thais Soares Kronemberger, Cezar Augusto Miranda Guedes..... 233

**COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL**

**Communication and Information in the Programa Territórios da Cidadania: the Case of the Território da Cidadania Noroeste Colonial**

Aline Benson, Sergio Luis Allebrandt..... 247

# CAPITAL SOCIAL E COOPERAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ESTADOS DE MATO GROSSO DO SUL E SANTA CATARINA

## Social Capital and Cooperation in the Family Farm: a Comparative Analysis Between the State of Mato Grosso do Sul and Santa Catarina

### RESUMO

A organização dos agricultores familiares pelas ações cooperativas é uma alternativa para alcance de competitividade. Na cooperação se pressupõe a união das competências individuais, em prol de um objetivo comum ao grupo, sendo, dessa forma, possível superar comportamentos individualistas. Dado que o capital social é definido como a habilidade dos indivíduos em garantir benefícios, por meio de associação em redes de relações sociais, objetivou-se neste trabalho analisar a importância do capital social na implantação de relações cooperativas entre os agricultores familiares dos estados de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Utilizou-se da pesquisa de campo com aplicação de questionário para 50 agricultores familiares de cada um dos estados. Verificaram-se interações sociais em níveis diferentes nos dois estados. Em Santa Catarina constatou-se um maior desenvolvimento nesse sentido, em relação ao estado de Mato Grosso do Sul, onde se verificou baixo nível de capital social, pelo baixo percentual de participação em organizações, cooperação, confiança e reciprocidade observadas.

Gercina Gonçalves Silva  
Universidade Católica de Dom Bosco  
gercina.goncalves@gmail.com

Thelma Luchese Cheung  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
thelma.luchese@gmail.com

Olivier Francois Vilpoux  
Universidade Católica Dom Bosco  
vilpoux@ucdb.com.br

Fabricia Teixeira Sanches  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
fabricia.sanches@ufms.br

Recebido em 19/09/2013. Aprovado em 20/02/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The organization of family farmers, through cooperative action, is an alternative for achieving competitiveness. In cooperation, we assumed the union of individual skills towards the common goal of the group, allowing the overcoming individualistic behavior. Given that social capital is defined as the ability to secure benefits through association in social relation networks, the objective of this work is to analyze the importance of social capital in implanting cooperative relations between family farmers in the states of Mato Grosso do Sul and Santa Catarina, Brazil. We used field research applying a questionnaire to 50 family farmers in each state, verifying social interactions at different levels in both states. In Santa Catarina we observed further development in this sense, when compared to the state of Mato Grosso do Sul, in which we verified a low level of social capital by the low percentage of participation in organizations, cooperation, trust and reciprocity observed.

**Palavras-chave:** Ação coletiva, capital social, confiança.

**Keywords:** Collective actions, social capital, trust.

## 1 INTRODUÇÃO

A distribuição de renda e a inclusão social marcam o ciclo de crescimento econômico e social vivido pelo Brasil, tendo como um dos pilares desse crescimento a agricultura familiar (BRASIL, 2012). O debate sobre a agricultura familiar ganhou força a partir do final dos anos 1980 no território brasileiro (PLEIN; SCHNEIDER, 2003).

Para esses autores, a emergência da expressão “agricultura familiar” ocorreu, simultaneamente, nas esferas política e acadêmica.

A agricultura Familiar foi definida no Brasil por meio da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, sendo considerado como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize, predominantemente, mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006). A agricultura familiar se caracteriza como uma forma de produção onde há interação entre gestão e trabalho (MADER, 2006).

O módulo fiscal serve de parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto à sua dimensão, de conformidade com art. 4º da Lei nº 8.629/93, sendo: Minifúndio: imóvel rural de área inferior a um módulo fiscal; Pequena propriedade: imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais; Média propriedade: imóvel rural de área compreendida entre quatro e quinze módulos fiscais; Grande propriedade: imóvel rural de área superior a quinze módulos fiscais. O tamanho do módulo fiscal, em hectares, está fixado para cada município na Instrução Especial de 1980 do INCRA (BRASIL, 1993).

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2009), a agricultura familiar era responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos. Frente aos processos de globalização e da dinâmica econômica, a agricultura familiar é desafiada a apresentar respostas de forma mais rápida, sob pena de apresentar-se fragilizada nos processos de produção e comercialização (CRIBB; CRIBB, 2008).

Produtores familiares com atuação conjunta poderiam ampliar as oportunidades para atuar nos mercados, com redução de riscos e maior agregação de valor para os produtores rurais. Essa constatação está de acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (2008), que afirma que investimentos em infraestrutura de mercado, em melhoria da capacidade técnica dos agricultores e em instrumentos de gestão do risco podem ocorrer pela ação coletiva, via organizações de produtores.

Logo, as dificuldades enfrentadas por pequenos produtores familiares, como a insegurança para fazer investimentos, planejar as atividades e ampliar sua capacidade produtiva, podem ser superadas em um

contexto onde haja cooperação (SOUZA FILHO; BONFIM, 2013). Ainda, de acordo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (2008), a ação coletiva entre pequenos produtores pode reduzir os custos das transações nos mercados, sendo essas organizações essenciais para os pequenos proprietários alcançarem competitividade.

Buainain (2006) afirma que o grau de organização e participação de produtores familiares em organizações sociais, como as cooperativas e associações de produtores, têm impacto direto sobre a capacidade de adoção de novas práticas, produção e eficiências do uso dos recursos. No entanto, de acordo com o autor, a agricultura familiar brasileira apresenta baixo nível organizacional e a predominância do trabalho familiar individual.

Para Vilpoux e Oliveira (2011), as organizações de apoio e os Governos podem ajudar na organização dos agricultores, no entanto, muitos projetos funcionam apenas enquanto recebem seu apoio. Com a finalização da assistência, acaba a cooperação entre os agricultores, voltando-se à situação inicial.

Para Aun, Carvalho e Kroeff (2005), ao constituir relações de cooperação, os atores substituem a competição pela parceria, estabelecendo relações de interdependência. O comportamento cooperativo pode ser possibilitado considerando a presença do capital social entre os agricultores. O capital social refere-se à habilidade dos indivíduos em garantir benefícios, por meio de associação em redes de relações sociais – ou outras estruturas – alicerçadas por confiança, norma e costumes. Dessa forma, admite-se que, no caso de cooperação entre agricultores familiares, há a utilização de um arranjo institucional denominado cooperativo (VILPOUX; OLIVEIRA, 2011).

Ressaltada a importância da interação entre os agricultores familiares por ações coletivas para o alcance de objetivos comuns e, dada a predominância do trabalho individual, a problemática aqui envolvida é: Quais são as principais diferenças entre as ações cooperativas desenvolvidas pela agricultura familiar nos estados de Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina?

Dessa forma, estabelece-se o objetivo deste trabalho: analisar a importância do capital social na implantação de relações cooperativas entre os agricultores familiares dos estados de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. O trabalho se justifica na medida em que analisa a importância do capital social na implantação de relações cooperativas entre os agricultores familiares de dois estados com características diferenciadas. A análise da importância do capital social na implantação de relações

cooperativas entre os agricultores familiares de dois estados justifica-se, também, em razão da existência de trabalhos que enfatizam o capital social como propulsor de cooperação e, conseqüentemente, propulsor de casos de sucesso na obtenção dos objetivos almejados pelos cooperados (GOMES, 2005; SIMAN, 2009), o que se soma às dificuldades na organização e na gestão da cooperação, levando a organização ou grupo a encerrar suas atividades sem atingir os objetivos propostos. Este projeto está inserido em uma pesquisa maior, aprovado pelo CNPq e contou com a parceria da AGRAER no MS e EPAGRI em SC.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para desenvolver esta pesquisa serão abordados nesta fundamentação 2 (dois) temas de estudo: 1) A agricultura familiar: definição e importância; 2) Capital Social: definição e os principais autores de referência.

### 2.1 Agricultura Familiar

A expressão *agricultura familiar*, em sua trajetória, pode ser apresentada em duas vias distintas de desenvolvimento: uma é a norte americana, que apresentou grande desenvoltura entre os anos 1950 e meados dos anos 1980; e a outra via europeia (especificamente França e Reino Unido), onde a produção agrícola, sob gestão familiar, recebeu o interesse dos cientistas sociais (NAVARRO, 2010).

No Brasil, em 1964, a propriedade familiar foi definida inicialmente no inciso II do artigo 4º do Estatuto da Terra, estabelecido pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro, todavia, foi a partir do final dos anos 1980 que o debate sobre a agricultura familiar ganha força (PLEIN; SCHNEIDER, 2003). A pequena propriedade é, então, definida no ano de 1993, pela lei nº 8629, de 25 de fevereiro, pelo inciso II do artigo 4º, que estabelece que o imóvel rural deva compreender uma área entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; e como média propriedade, aqueles entre 4 e 15 módulos fiscais (BRASIL, 1993).

O módulo fiscal serve de parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural, quanto à sua dimensão, de conformidade com art. 4º da Lei nº 8.629/93, sendo: Minifúndio: imóvel rural de área inferior a 1 módulo fiscal; Pequena propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais; Média propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 4 e 15 módulos fiscais; Grande propriedade: imóvel rural de área superior a 15 módulos fiscais. O tamanho do módulo fiscal, em hectares, está fixado

para cada município na Instrução Especial de 1980 do INCRA (BRASIL, 1993).

Contudo, apesar das definições formais, quanto à propriedade familiar e pequena propriedade, a definição do termo *Agricultura Familiar* no Brasil, deu-se pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). De acordo com esta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize, predominantemente, mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Segundo Schneider (1999), além das estratégias de ocupar a mão de obra familiar em atividades agrícolas e não agrícolas, os agricultores familiares, frequentemente, conciliam a mão de obra familiar com a contratada (temporária ou permanente) nas atividades produtivas dentro das propriedades, quando há carência de mão de obra familiar e isso, geralmente, ocorre em casos como quando os filhos não estão em idade de participar das atividades agrícolas, a mão de obra familiar já perdeu seu potencial produtivo (predominância de idosos) e quando a propriedade pratica atividade produtiva altamente intensiva em mão de obra.

Buainaim, Romeiro e Guanziroli (2003) afirmam que, na agricultura familiar brasileira, os produtores apresentam, frequentemente, as seguintes características: diversificação, estratégia de investimento progressivo, combinação de subsistemas intensivos e extensivos e grande capacidade de adaptação. De acordo com Veiga et al. (2001), uma região rural terá um futuro tanto mais dinâmico quanto maior for a capacidade de diversificação da economia local impulsionada pelas características de sua agricultura.

De acordo com o Brasil (2012), desde o ano de 2003, 4,8 milhões de brasileiros que vivem no meio rural saíram da situação de pobreza o que coloca a agricultura familiar como um importante instrumento de inclusão social e produtiva no meio rural brasileiro.

Ao analisar a importância da agricultura familiar, Carneiro e Maluf (2003) destacam diferentes funções que ela ocupa como as que se seguem: reprodução socioeconômica das famílias; promoção da segurança alimentar da sociedade e das próprias famílias rurais;

manutenção do tecido social e cultural e, preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. Para Gonçalves e Souza (2005), a agricultura familiar representa um elemento relevante das políticas setoriais brasileiras que pressupõem tratamento diferenciado em relação à agricultura de escala de modo que para elas são organizados planos de safras diferenciados.

Para a agricultura Familiar, o Plano Safra aperfeiçoa as políticas públicas, implantadas nos últimos anos, para este segmento produtivo com três objetivos: aumento da produção de alimentos, geração de renda no campo e organização econômica dos agricultores (as) familiares, assentados (as) da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2012). Entre as principais Políticas Públicas implementadas pelo governo Federal, objetivando impactar a agricultura familiar, destacam-se o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, NAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural.

No Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil, representando 84,4% do total, ocupando 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Em termos de emprego (incluindo os membros da família e seus empregados), a agricultura familiar absorvia, em 2006, 13.048.855 de pessoas, ou seja, 78,76% do total da mão de obra no campo (IBGE, 2009).

De acordo, ainda, com o referido Censo, dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45% eram destinados a pastagens, 28% a florestas e 22% a lavouras. Mesmo com o número apresentado para lavouras, a agricultura familiar era responsável por: 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos; mostrando, dessa forma, seu peso na cesta básica do brasileiro (IBGE, 2009).

A agricultura familiar é um setor que contribui com o agronegócio por meio da ocupação e geração de renda a um grande número de famílias de agricultores que dependem da terra para sua sobrevivência, conforme Sangalli et al. (2010). Para Kiyota et al. (2010), para os pequenos proprietários, os custos de produção são muito elevados de forma que esses não conseguem ser compensados pelos rendimentos da venda da produção. Este fato leva muitas famílias de agricultores a buscar alternativas mais viáveis via agregação de valor do produto

agrícola, no sentido de atingir formas de resistência e de diversificação das atividades produtivas e econômicas.

A ação coletiva, entre os pequenos produtores, pode reduzir custos de transação nos mercados, sendo essas organizações essenciais para os pequenos proprietários alcançarem competitividade (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2008). A ação coletiva é capaz de gerar possibilidades de integração e transformação econômica e social (GOMES, 2005).

Pode-se afirmar que a interação pela ação coletiva pode se constituir em um elemento chave para melhorar a qualidade de vida das famílias, por meio da renda, por exemplo. Quando os indivíduos cooperam, esses optam por agirem juntos, em prol de um objetivo comum, unindo suas competências para atingir um aumento de eficiência (ABBADE, 2010). Assim, passa-se a discorrer sobre os conceitos de capital social, que pode ser facilitado pelo estabelecimento de confiança e cooperação.

## 2.2 Capital Social

O capital social emergiu como um dos conceitos mais salientes das ciências sociais e é visto a partir de pontos de vista divergentes, sendo os estudos utilizando a perspectiva teórica impulsionados com base na publicação dos trabalhos de Coleman (1987) e Putnam (1993).

Putnam (1993) popularizou o tema capital social com seu importante estudo sobre desempenho institucional dos governos do norte e do sul da Itália, definindo capital social como grau de confiança existente entre os atores sociais de uma sociedade, normas de comportamento cívico praticadas e o nível de associativismo dos membros desta sociedade. Para o autor, grandes variações no desempenho dos governos estão intimamente relacionadas com a oscilação da vida associativa em cada região. Para o autor, o cerne do capital social são as relações de confiança e cooperação. As relações de confiança objetivam a promoção da cooperação, ou atuam ampliando a probabilidade de maior ocorrência. De acordo com o autor, a criação do estoque de capital social dá-se considerando um ciclo virtuoso de confiança e cooperação (PUTNAM, 1996).

Para Coleman (1990), o capital social é o conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo de transação mais elevado. Entre os vários tipos de relações sociais geradoras de capital social, encontram-se a existência de grupos e redes

formais e informais; as relações de confiança mútua; presença de normas e sanções; relações que envolvem autoridade ou capacidade; as relações que permitem aos indivíduos obterem informações por baixo custo (GOMES, 2005).

Para Lin (1999), a premissa do capital social é a de investimento nas relações sociais com retornos esperados. Assim, os indivíduos interagem, por meio de redes sociais objetivando atingir lucro. De acordo com Woolcock (1998), são três os tipos de capital social que se diferenciam, conforme a posição das relações sociais, a saber: capital social institucional, capital social extracomunitário e capital social comunitário. O capital social institucional é o que descreve as relações sociais existentes entre a sociedade civil e o Estado. O capital social extracomunitário refere-se às relações sociais geradoras de capital que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos. O capital social comunitário é aquele que corresponde às relações sociais comunitárias dos indivíduos.

Para o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (2000), o capital social atua em três níveis dentro das redes sociais: 1) Capital social de ligação (*Bonding social capital*) onde predominam relações de confiança e amizade; 2) Capital social de ponte (*Bridging social capital*) relevante para o alcance dos interesses da comunidade junto às instituições. Este se dá diante da necessidade do alcance de melhores resultados das ações, quando as redes sociais necessitam ser ampliadas; e 3) Capital social de conexão (*Linking social capital*) que intermedia os recursos adicionais das comunidades na promoção do desenvolvimento comunitário.

Para a agricultura familiar, o capital social pode gerar uma cultura associativa e cooperativa, onde um agricultor pode ajudar o outro e age no sentido de contribuir para uma redução de custos, como o caso do manejo da produção. Essa cultura cooperativa e associativa deve se desenvolver por meio do capital social e, de acordo com Coleman (1990), possibilita o alcance de objetivos que sem o mesmo não seriam alcançados.

A capacidade dos indivíduos de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – além de beneficiar a troca de informações e favorecer a conquista conjunta de mercados, pode atuar na criação de capital social onde o mesmo inexistente (ALBUQUERQUE; CÂNDIDO, 2011). Em 2003, o Banco Mundial desenvolveu o *Questionário Integrado para medir Capital Social*, onde o seu nível deve ser medido em seis níveis, quais sejam: Grupos e Redes, Confiança e

Solidariedade, Ação Coletiva e Cooperação, Informação e Comunicação, Coesão e Inclusão Social e, Autoridade (ou capacitação) e Ação Política (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2003). Conforme se verifica, tomando-se por base os níveis destacados para medir o capital social, são temas recorrentes na literatura supra-abordadas.

Conforme Abramovay (2000), quando os agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente, ser-lhes-iam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda. Para o autor, a não cooperação implica a existência de riscos, mas o controle só é efetivo se os atores interiorizarem os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles. Existem sanções pela conduta “desviante”, mas elas só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importante.

O capital social é, também, definido como normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais. Dessa forma, são dependentes da interação entre, pelo menos, dois indivíduos. Assim, o conceito de capital social passa a ser definido como um recurso da comunidade construído pelas suas redes de relações (MARTELETO; SILVA, 2004). Para Franco (2001), o exercício da confiança leva as pessoas à cooperação, bem como favorece a estocagem de capital social. Já para Putnam (1996), as relações de confiança e cooperação constituem o cerne do capital social.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se constitui em estudo exploratório, no que diz respeito à obtenção de informações sobre o problema desta pesquisa, utilizando-se da abordagem qualitativa por meio do estudo de caso, buscando-se analisar a importância do capital social na implantação de relações cooperativas entre os agricultores familiares. O referencial teórico foi construído pelos dados secundários - pesquisa bibliográfica e documental - sobre agricultura familiar e capital social. Para o levantamento e coletas de dados primários, utilizou-se, nesta pesquisa, de visitas às propriedades e aplicação de questionário estruturado, em pesquisa de campo. A pesquisa contou com a parceria da AGRAER, no estado de Mato Grosso do Sul, e da EPAGRI, em Santa Catarina, que atuaram como facilitadoras entre pesquisadores e agricultores familiares.

As variáveis do questionário foram: Identificação e Família; Propriedade, Produção e Comercialização; e Capital Social e Tramas Institucionais. O procedimento da amostragem foi não probabilístico por conveniência, visando atender à dotação orçamentária prevista para a execução da pesquisa. Dessa forma, no estado de Santa Catarina foram aplicados 22 questionários em Rio dos Cedros, 15 em Cubatão e 13 em Teresópolis, totalizando 50 questionários. Em Mato Grosso do Sul, também, foram aplicados 50 questionários, sendo 20 deles em Rochedinho e 30 em Terenos.

Definiu-se o arranjo institucional verificado entre os agricultores familiares como do tipo institucional cooperativo, composto pelas seguintes variáveis: confiança, cooperação e participação, visto que essas estão atreladas ao conceito de capital social. O tratamento dos dados deu-se por análises descritivas, num confronto entre os resultados encontrados e a teoria, objetivando evidenciar as diferenças no nível de capital social e cooperação entre os dois estados. A pesquisa de campo foi realizada em Março de 2011.

#### 4 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE ESTUDO

O estado de Mato Grosso do Sul se encontra no sul da região Centro-Oeste e as migrações do Estado se deram, primitivamente, por tribos indígenas, dos quais os habitantes da região herdaram muitos dos costumes e tradições, ainda, hoje cultivados. As migrações oriundas dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e da população Nordestina e imigrações de países como Alemanha, Espanha, Itália, Japão, Paraguai, Portugal, Síria e Líbano, também, foram importantes para o povoamento de Mato Grosso do Sul e marcaram a cultura da região (IBGE, 2012).

O Mato Grosso do Sul é caracterizado como um estado onde a concentração da posse da terra ainda é alta, com área média de 1.215 ha (IBGE, 2009) onde há predominância de atividades extensivas como a pecuária de corte, cultivo de mandioca industrial, além das monoculturas da soja, cana-de-açúcar e milho.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2012), no estado de Mato Grosso do Sul, com base no Censo Agropecuário 2006 do IBGE, o número de estabelecimentos da agricultura familiar é de 41.104, o que corresponde a 63% dos imóveis rurais do estado. Esses estabelecimentos são responsáveis por 46% do pessoal ocupado no meio rural, com 97.431 pessoas, e 14% do Valor Bruto da Produção Agropecuária do estado. A agricultura familiar sul mato-grossense responde por

77% da mandioca, 56% da produção de feijão, 68% do café e 56% da produção de leite que as famílias consomem diariamente no estado.

Já o estado de Santa Catarina está localizado no sul do Brasil, situando-se no centro dos principais mercados do Brasil e dos países do MERCOSUL, facilitando, assim, a distribuição e comercialização de seus produtos. A população do estado é majoritariamente descendente de europeus de diversas origens, com predominância de portugueses, italianos, holandeses e alemães (EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA - EPAGRI, 2012). O Estado está entre os seis principais estados produtores de alimentos, dispõe de um patrimônio natural rico e diverso, que contribuiu para moldar sua estrutura fundiária, caracterizada pela predominância de um modelo de agricultura familiar de pequenas propriedades. Estas famílias de agricultores são responsáveis por mais de 64% do valor da produção agrícola e pesqueira do estado, destacando-se na produção de 93% de mandioca, feijão 73%, café 90%, 77% do milho, 67% dos suínos, 68% de aves, 87% do leite e 91% da cebola (IBGE, 2009).

O Estado de SC possui grande potencial para atender ao crescente mercado consumidor de produtos vindos da agricultura familiar, principalmente, por se constituir de grande número de pequenas propriedades familiares agrícolas, dispor de mão de obra qualificada e instituições de apoio em todo seu território, possuindo diversidade de condições agro ecológicas, vias de transporte estruturada, portos, além, como relatado, da proximidade de grandes centros (INSTITUTO CEPA, 2004).

#### 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No estado de Mato Grosso do Sul, os agricultores entrevistados podem ser classificados quanto à descendência em: descendência Europeia (Italianos, Portugueses e Holandeses), descendência brasileira (Sulmatogrossenses, Nordestinos, outros estados e Indígenas) conforme Figura 1. Em relação à cidade de nascimento, verificou-se que os agricultores e seus pais nasceram na mesma cidade, distribuídos entre os estados de Mato Grosso do Sul, Região Nordeste e Região Sul.

Em Santa Catarina, os agricultores entrevistados declararam ter descendência europeia (holandeses e alemães) e brasileira (estado de Santa Catarina). Em relação à cidade de nascimento, verificou-se que os agricultores e seus pais nasceram, na grande maioria, na mesma cidade, distribuídos entre o estado de Santa Catarina e Paraná. A nacionalidade e a origem podem

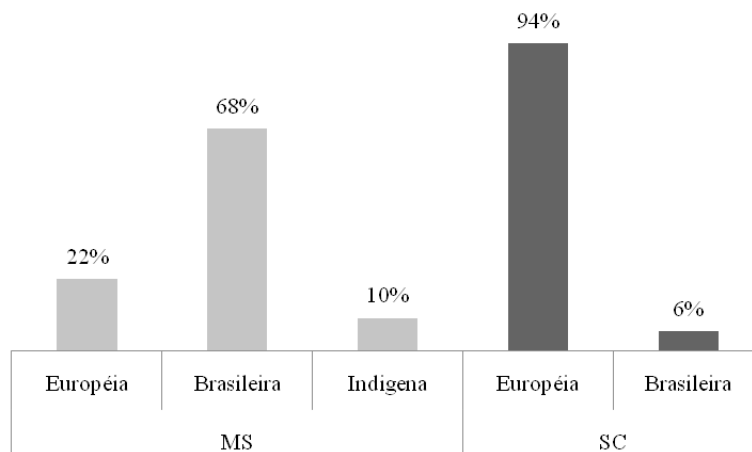


facilitar a presença do capital social de ligação, *Bonding social capital*, por uma cultura que pode ser transmitida de pais para filhos (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2000).

Tanto os agricultores de Mato Grosso do Sul, como os de Santa Catarina relataram que as atividades desenvolvidas dentro da propriedade são feitas pela família a fim de garantir a permanência da família nas atividades, sendo a família composta pelos agricultores e seus filhos; e estes não recorrem à mão de obra assalariada, a não ser de forma ocasional e em quantidade inferior à mão de obra familiar, como forma alternativa de auxílio no processo produtivo, fato

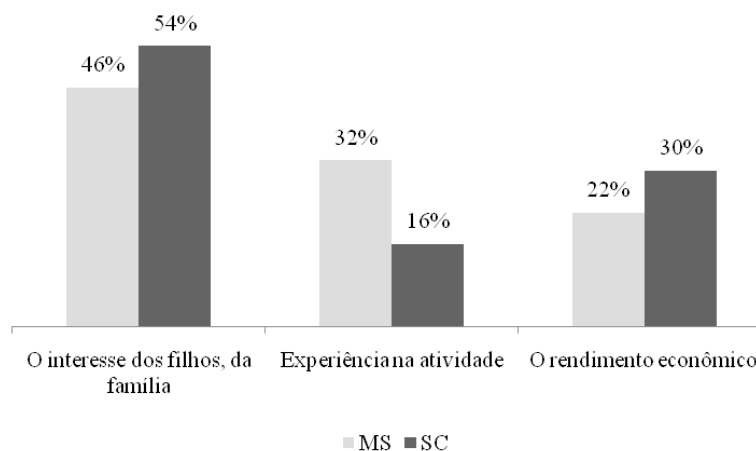
que concorda com a afirmação de Schneider (1999) quanto à conciliação da mão de obra familiar com a contratada nas atividades produtivas dentro das propriedades.

Quanto aos aspectos importantes para a tomada de decisão no processo produtivo, os agricultores familiares entrevistados em Mato Grosso do Sul e em Santa Catarina relatam que primeiro vem o interesse dos filhos e da família como sendo o fator mais importante ao tomar decisão nas suas atividades agrícolas, conforme Figura 2. A consciência familiar e social reforça os laços de identidade que pode ser caracterizado como capital social de ligação, conforme Putnam (2000).



**FIGURA 1** – Descendência dos entrevistados

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de pesquisa de campo



**FIGURA 2** – Aspectos mais importantes na tomada de decisão

Fonte: Elaborada pelos autores considerando a pesquisa de campo

No que se refere às decisões tomadas na gestão da propriedade, entre os agricultores de Mato Grosso do Sul, 96% relataram que as decisões na gestão da propriedade são feitas por eles, ou por eles e sua família e 4% relataram que ouvem, também, outros parentes e alguns vizinhos para a tomada de decisão. Em Santa Catarina, 92% dos agricultores relataram que as decisões na gestão da propriedade são feitas por eles, ou por eles e sua família e 8% relataram que ouvem, também, outros parentes e alguns vizinhos para a tomada de decisão. Nenhuma propriedade pesquisada utiliza mão de obra contratada para gerenciar a produção, distribuição e circulação dos produtos. O estabelecimento da confiança ocorrida, durante a tomada de decisão, de acordo com Putnam (1993) propicia a criação do estoque de capital social.

No estado de Mato Grosso do Sul, 70% dos entrevistados relataram que residem na propriedade por um período superior a 15 anos. Em Santa Catarina, 92% dos agricultores relataram residir na propriedade por um período superior a 15 anos. Esse aspecto favorece a criação de vínculos entre os produtores que, ainda que tenham origens diferentes, podem desenvolver capital social de ligação (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2000).

Tanto em Mato Grosso do Sul, como em Santa Catarina verificou-se que os filhos dos agricultores não querem mais dar continuidade às atividades agrícolas e que o interesse é em atividades na cidade. A falta de perspectivas de sucessores para o trabalho na terra pode gerar gargalos com verdadeiros “asilos rurais” (DOTTO, 2011).

Em ambos os estados, a produção está distribuída entre a agricultura, pecuária e beneficiamento de alguns produtos como o queijo, doce de leite e linguiça defumada. A avicultura começa a aparecer nos dois estados, mas ainda com uma produção muito inicial e integrada à indústria processadora, conforme relato de alguns agricultores.

Há em Santa Catarina, agricultores de várias outras partes do estado que produzem morangos, e este interesse, mesmo que ainda pouco significativo, começa a surgir dentre os agricultores familiares pesquisados, assim como a complementação da renda por meio do artesanato. Os alimentos produzidos na propriedade servem não só para abastecer o mercado consumidor, como também para o consumo familiar e para as trocas entre vizinhos, e é a grande fonte de renda destes agricultores. Esta renda é complementada por aposentadoria ou algum outro tipo de serviço prestado a terceiros por algum membro da família.

O processamento de polpa de fruta aparece apenas no Mato Grosso do Sul, assim como a produção de leite de vaca, onde esta começa a se desenvolver, principalmente, na região de Terenos. Os agricultores deste município, por sua associação, reúnem suas produções em resfriadores fornecidos pelo governo para, assim, fazer sua comercialização. Como pôde ser observado em visita, os resultados deste processo estão bastante ancorados em estratégias da associação e cooperação, proporcionando chances no mercado consumidor, sendo essas organizações essenciais para os pequenos proprietários alcançarem competitividade (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2008).

Em Mato Grosso do Sul, os agricultores, apesar de envolvidos com atividades produtivas, têm 72% de suas rendas geradas fora destas atividades, ou seja, sua renda está sendo complementada por empregos por algum membro da família fora da propriedade ou pela aposentadoria, não preenchendo o requisito da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006 que tem como uma das condições que o agricultor tenha renda familiar, predominantemente, originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento (BRASIL, 2006).

Em Santa Catarina, a agricultura é muito forte e, conforme relato dos agricultores, eles utilizam o saber fazer e técnicas tradicionais de manejo dos recursos nas suas atividades. E este conhecimento técnico foi herdado não somente pelos pais, avós e familiares, como também relataram que adquiriram conhecimentos mais modernos por cursos e palestras, muitos deles oferecidos por cooperativas e pela EPAGRI, além das trocas de experiências com os vizinhos ou outros companheiros da região e, assim, formaram sua própria experiência. Essa interação favorece o desenvolvimento e estocagem de capital social (PUTNAM, 1993).

No estado de Mato Grosso do Sul, os agricultores relataram que adquiriram conhecimento com seus antepassados, com vizinhos e com o aprendizado de técnicas modernas no processo produtivo. Eles enfatizam, em seus relatos, que o conhecimento adquirido com os antepassados foi o fator mais importante para o desenvolvimento de seus processos produtivos. Grande parte dos agricultores desenvolveu suas atividades, baseados na experiência como agricultores, vindo, assim, a ter baixo desenvolvimento de relações sociais neste processo.

Em Mato Grosso do Sul, os principais canais de comercialização indicados foram: feiras livres (12%), comércio local (18%), indústria processadora

(40%), distribuidor/Ceasa (16%) e outros canais (14%). Os agricultores utilizam de uma cooperativa para comercialização de leite, estando atrelados à venda de seus produtos à indústria processadora. Em Santa Catarina, os principais canais de comercialização indicados foram: feiras livres (11,5%), comércio local (11,5%), indústria processadora (3%), distribuidor/Ceasa (66,5%), Bares e Restaurantes, e Hotelarias (2,5%) e outros canais (5%).

Quanto à utilização da feira livre como um canal de comercialização da agricultura familiar, Pierrri e Valente (2011, p. 1) afirmam que “as feiras livres persistem no tempo e é recurso muito utilizado para o abastecimento de alimentos frescos, produtos especiais e produtos com identidade territorial”. Para os autores, a feira livre é, também, reconhecidamente, um espaço privilegiado de socialização e resgate cultural.

Em Mato Grosso do Sul, os tipos de estratégias conjuntas de comercialização mencionados nos relatos de estratégias foram: os produtores entregam o leite na associação e este vai para o laticínio (50%) e; Projeto PAZ – o projeto vende e repassa o dinheiro (50%). De acordo com os produtores, esse tipo de parceria melhorou as vendas. O já citado Projeto PAZ é um projeto da prefeitura que compra os produtos e repassa-os aos locais mantidos por ela, como no caso de escolas municipais.

Os tipos de estratégias conjuntas de comercialização, mencionados em Santa Catarina, foram: comercialização conjunta (25%); discussão sobre plantio (12,5%); diversificar produtos para comercialização (12,5%); encontros com a EPAGRI (12,5%); reunião de vizinhos (12,5%); revenda para terceiros com divisão de lucros (12,5%) e união dos agricultores (12,5%). Essas relações sociais ajudam os produtores a atingir objetivos que, sem tais relações, dificilmente seriam alcançáveis (COLEMAN, 1990), propiciando a cooperação entre os mesmos.

Nas duas regiões pesquisadas, observou-se que, mesmo possuindo produtos orgânicos e produtos que preservam sua identidade regional, os agricultores não os utilizam como benefícios para agregar valor a seus produtos, o que poderia se transformar em estratégias de comercialização. Sobre a utilização de alguma identificação, etiqueta, carimbo, rótulo ou selo de qualidade, apenas 4% dos produtores de Mato Grosso do Sul e 32% dos produtores de Santa Catarina o fazem, de forma que, entre esses, constatou-se que tais identificações são feitas sem nenhum controle.

Em relação a contratos, verificou-se que, entre os agricultores, 68% de Mato Grosso do Sul e 30% de

Santa Catarina demonstraram que não há preocupação com a função planejamento no seu processo de venda ao relatarem que não pensam na venda antes da produção. O desenvolvimento de relações sociais com pessoas de grupos ou regiões diferentes (capital social de conexão) poderia propiciar o acesso a maiores informações resultando num esforço para o planejamento da produção e comercialização (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2000).

Verificou-se que 74% dos agricultores de Mato Grosso do Sul relatam não praticar formas de ajuda mútua com outros agricultores, que os mesmos não desenvolveram relações concretas de confiança, entre os membros da comunidade na região, dificultando, assim, as ações coordenadas. Em Santa Catarina, as relações de cooperação são mais evidentes, quando afirmam trocarem serviços (30%) e praticarem vendas conjuntas de produtos (22%). Como mediador e facilitador das relações de cooperação entre os agricultores, destacam-se estas ações coletivas, pois são elas que favorecem o compartilhamento de valores comuns, hábitos, experiências históricas, identidade, e desenvolvem as relações de confiança. Esta reciprocidade nas relações de ajuda dos agricultores pode ser um importante mecanismo cultural ao conferir caráter produtivo ao capital social (FARINA, 1999).

Estas ações poderiam ser o ponto de partida para estes agricultores desenvolverem suas relações, a fim de facilitar não só as relações sociais, mas também as econômicas e, assim, melhorar a eficiência produtiva para tentar reduzir possíveis comportamentos oportunistas favorecendo o desenvolvimento territorial rural desta região.

Importante verificar que em Mato Grosso do Sul, os agricultores (66%) relataram que sozinhos não têm grandes possibilidades de comércio de seus produtos frente à economia de escala desenvolvida por grandes produtores rurais. De acordo com estes: se houver união, tudo fica melhor, melhores resultados, mais pessoas para ajudar, mais pessoas pensando (42%); com mais produtos, o preço melhora (50%), e deveria haver cooperativas para desenvolver melhor os produtos (8%). No entanto, 34% dos agricultores não conseguem perceber que estratégias coletivas que tenderiam a criar oportunidades no mercado consumidor, gerando benefícios como a redução de incertezas e riscos e as oportunidades competitivas e penetração a mercados.

Para Figueiredo et al. (2011), atividades como a produção na agricultura familiar apresentam baixo poder de barganha do pequeno produtor com o mercado varejista,

exigindo uma organização coletiva, atingindo, assim, escala de produção, facilitando a incorporação de novas tecnologias e facilitando a negociação, podendo garantir maior lucratividade.

Em Santa Catarina, 66% dos agricultores disseram que sozinhos não têm mais possibilidades de comércio para seus produtos do que em grupo, e este ponto é muito importante, pois a confiança pode veicular relações de reciprocidade, solidariedade e cooperação. Importante destacar que estes pontos podem ser estratégias de desenvolvimento ao incorporar no processo produtivo recursos intangíveis nas suas relações econômicas e de produção (COLEMAN, 1990).

Em Mato Grosso do Sul, 78% dos agricultores relataram trocar informações com vizinhos, amigos e familiares sobre o processo produtivo e visitar propriedades rurais na comunidade. Em Santa Catarina, o percentual foi 70%. Este comportamento tende a fortalecer os relacionamentos de confiança, a transparência da gestão, a transferência de capacidades, a distribuição da informação facilitando a condução de processos de desenvolvimento (JARA, 1999).

Para que a cooperação entre os agricultores possa ocorrer, eles precisam confiar naqueles com os quais estão negociando e é assim que os atores sociais e as instituições facilitam o acesso a novos mercados, por meio de conquistas coletivas e a diminuição do oportunismo dos indivíduos. A criação do estoque de capital social dá-se com base em um ciclo virtuoso de confiança e cooperação (PUTNAM, 1996).

Em relação a associações de agricultores, tanto em Mato Grosso do Sul como em Santa Catarina, a Tabela 1 ressalta os resultados que evidenciam que o ambiente a ser desenvolvido pelos agricultores deve envolver os aspectos sociais nas relações da cadeia produtiva, onde a confiança, cooperação, reciprocidade e organização social poderão viabilizar e potencializar as atividades produtivas e seus resultados. Essa cultura cooperativa e associativa desenvolvida pelo capital social possibilita os objetivos

que sem o mesmo não seriam alcançados conforme Coleman (1990).

A participação dos agricultores, na vida em sociedade, pode ser considerada baixa em Mato Grosso do Sul e média em Santa Catarina, pois acabam se restringindo em ir à Igreja, ou, raramente, a algum evento festivo na região, mas pelos relatos, os agricultores disseram que pouco conversam com os vizinhos nestas ocasiões. Em entrevistas, os agricultores relataram que gostariam de preservar as relações familiares e as relações com a comunidade, seja por vínculos parentais ou por meio de amizades. Esta característica é importante para eles estabelecerem relações de confiança, de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns (ALBUQUERQUE; CÂNDIDO, 2011).

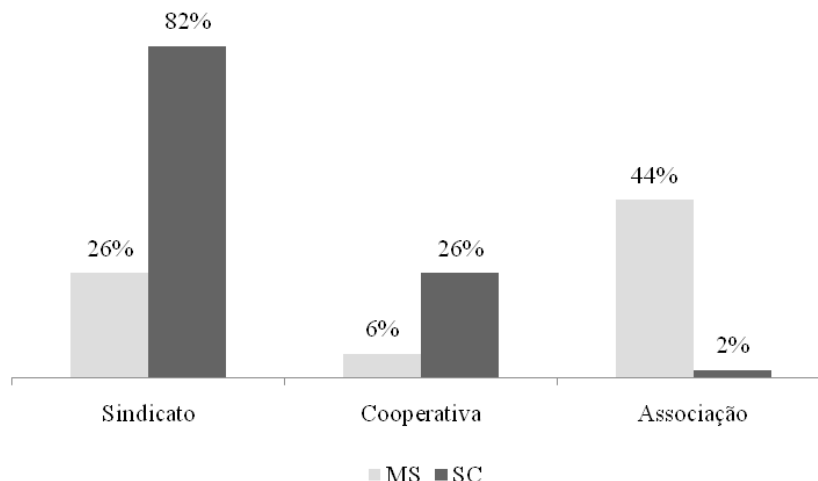
Em Mato Grosso do Sul, dos agricultores que participam da associação (Figura 3), 66% são sócios, 24% são sócios atuantes e 10% sócios dirigentes. As ações coletivas tendem a favorecer os objetivos comuns, tais como melhora na eficiência de negociação de compra de insumos, equipamentos, além da comercialização conjunta de produtos. Nota-se a presença de sindicato, no entanto, em visitas feitas aos agricultores, os mesmos relataram que pouco utilizam dos serviços dos sindicatos, utilizando-se mais da assessoria da AGRAER. Já o cooperativismo é pouco utilizado pelos agricultores o que demonstra que os mesmos pouco utilizam das transações econômicas, sociais e culturais que podem ser proporcionadas pelas ações cooperativas dos atores locais.

Em Santa Catarina, o sindicato é presença forte entre os agricultores, observando-se assim que os mesmos estão bem assistidos e organizados. Dos que participam de alguma organização, 86% dos agricultores relataram serem sócios, 12% sócios atuantes e 2% sócios dirigentes. Já em relação às associações e cooperativas, os agricultores relatam pouco utilizar desta estratégia e isto vai de encontro às constatações feitas, pois observou-se que os costumes e práticas sociais presentes poderiam favorecer à iniciativa individual e à cooperação entre os atores locais envolvidos.

**TABELA 1** – Distribuição dos entrevistados quanto à atuação da associação em percentagem.

|   | MS (%) | SC (%) |
|---|--------|--------|
| Não existe uma associação ou desconheço a existência  | 4      | 36     |
| Não existe ajuda com a produção ou comercialização de produtos por parte de alguma associação | 34     | 20     |
| A associação ajuda na produção e comercialização dos produtos                                 | 62     | 44     |

Fonte: Elaborada pelos autores considerando a pesquisa de campo



**FIGURA 3** – Percentual de participação nas organizações

Fonte: Elaborada pelos autores considerando a pesquisa de campo

Esta perspectiva reforça a importância da formação das redes sociais, das normas de confiança mútua e da riqueza do tecido associativo como pressupostos fundamentais do desenvolvimento territorial e que favorecem a participação destes agricultores em instituições, pois essa capacidade de inovação e de geração de conhecimentos, competências ou habilidades feitas por algum tipo de associativismo são essenciais à evolução de todo o sistema territorial de produção, mas é válido salientar que o desenvolvimento dessas capacidades depende, por sua vez, da ação dos atores sociais envolvidos no território (GOMES, 2005).

## 6 CONCLUSÃO

Com base no estudo, verificam-se interações sociais em níveis diferentes nos dois estados. Em Santa Catarina, constatou-se um maior desenvolvimento nesse sentido, em relação ao estado de Mato Grosso do Sul, o que pode ser verificado pelas entrevistas.

Em Mato Grosso do Sul, grande parte dos agricultores desenvolvem suas atividades baseados na experiência como agricultores, vindo, assim, a ter baixo desenvolvimento de relações sociais neste processo. As estratégias conjuntas para comercialização são utilizadas no dois estados, no entanto, em Santa Catarina, observou-se uma maior interação social durante o processo. Quanto à ajuda mútua para a comercialização, embora nos dois estados essas se fizessem presentes em número reduzido, verificou-se que em Santa Catarina essa proporção aparece num percentual maior que o dobro do verificado em Mato Grosso do Sul.

Em Santa Catarina, observa-se que as relações de cooperação são mais evidentes, quer pela confiança desenvolvida ou pelas obrigações de reciprocidade. Em Mato Grosso do Sul muitos agricultores relataram não praticar formas de ajuda mútua com outros agricultores, que não desenvolveram relações concretas de confiança entre os membros da comunidade na região, dificultando, assim, as ações coordenadas. Em ambos os estados, há troca de informação entre os produtores, comportamento que desenvolve e fortalece a confiança pela distribuição de informações e capacidades. No que se refere ao relacionamento dos agricultores com instituições e organizações, os mesmos só obtêm retorno, quando procuram, em momentos específicos, não sendo atuantes na resolução de problemas de cooperação entre os indivíduos.

Os laços fortes verificados junto à família são importantes para o desenvolvimento da confiança mútua que pode atuar como propulsor da cooperação. A participação dos agricultores na vida em sociedade, em Mato Grosso do Sul e em Santa Catarina, restringe-se em ir à Igreja, ou a eventos festivos na região. Nesse sentido, importa o estabelecimento de relações de confiança, a fim de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns. No que tange à participação em sindicato, cooperativa ou associação, em Mato Grosso do Sul a participação foi maior para associações; enquanto que em Santa Catarina a participação verificada foi maior em sindicato e, posteriormente, em cooperativa.

Conclui-se que a falta de confiança, de reciprocidade e o desinteresse na participação de ações coletivas

dificultam a manifestação e o surgimento da cooperação entre os agricultores familiares do estado de Mato Grosso do Sul, limitando a participação e o comprometimento desses com as relações sociais horizontais, o que resulta em perda para essa sociedade, dado que a vida coletiva, cooperativa, proporcionaria a eles condições plenas de se inserir na sociedade com maior poder de negociação e organização. Em Santa Catarina, verificou-se entre os agricultores maior disposição e existência da cooperação e, assim, nesse estado o capital social é verificado por meio da cooperação, confiança e reciprocidade, tendo como possíveis justificativas o fato de ser um estado mais antigo, com uma agricultura familiar forte, onde os agricultores vêm, em sua maioria, de uma mesma descendência, encontrando-se em faixa etária mais jovem. Apesar da baixa participação em Cooperativas ou Associações, verificadas via entrevistas e maior participação em sindicatos, constatou-se maior nível de informação e organização entre esses.

Por meio da pesquisa, no estado de Mato Grosso do Sul, mesmo diante da participação em associação, verificou-se baixo nível de capital social, pelo baixo percentual de participação em organizações, cooperação, confiança e reciprocidade observadas. Nesse sentido, sugere-se intervenção do Governo como propulsor de ações de cooperação, de forma que sentimentos de reciprocidade e confiança atuem em estratégias de cooperação pela rede de relacionamentos, manifestando e sustentando o capital social, via geração e estoque deste. O trabalho apresenta limitações, no que se refere ao número de questionários aplicados. Sugere-se, para futuras pesquisas, o incremento de municípios e entrevistas.

## 7 REFERÊNCIAS

- ABBADE, E. B. Aplicação da teoria dos jogos na análise de alianças estratégicas. **GEPROS - Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, ano 5, n. 3, p. 131-147, 2010.
- ABRAMOVAY, R. O Capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ALBUQUERQUE, G. C. A. de; CÂNDIDO, G. A. Experiências de formação de capital social e políticas públicas de desenvolvimento territorial no Vale do Submédio São Francisco. **REUNIR - Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 1, n. 1, p. 83-100, maio/ago. 2011.
- AUN, M. P.; CARVALHO, A. M. A. de; KROEFF, R. L. Arranjos produtivos locais e sustentabilidade: políticas públicas promotoras de desenvolvimento regional e da inclusão social. **Alcance UNIVALI**, Itajaí, v. 12, n. 3, p. 317-333, 2005.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Questionário integrado para medir capital social**. Brasília, 2003.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de agricultura para o desenvolvimento: visão geral**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://www.wdronline.worldbank.org/worldbank/a/langtrans/28>>. Acesso em: 10 maio 2012.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Vozes dos pobres: Brasil**, relatório nacional, relatório participativo sobre a pobreza preparado para o Poverty Reduction and Economic Management Network. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 17 maio 2012.
- BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm)>. Acesso em: 17 maio 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano safra da agricultura familiar 2011-2012**. Disponível em: <[http://www.seagri.ba.gov.br/cartilha\\_plano\\_safra\\_2011.2012.pdf](http://www.seagri.ba.gov.br/cartilha_plano_safra_2011.2012.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- BUAINAIN, A. M. **Agricultura familiar, agroecológica e desenvolvimento sustentável: questões para debate**. Brasília: IICA, 2006.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 10, p. 312-347, 2003.

- CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003. 230 p.
- COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory**. London: The Belknap, 1990.
- COLEMAN, J. S. Norms as social capital. In: RADNITZKY, G.; BERNHOLZ, P. (Ed.). **Economic imperialism: the economic approach applied outside the field of economics**. New York: Paragon House, 1987. p. 133-155.
- CRIBB, A. Y.; CRIBB, S. L. S. P. Gestão cooperativista e verticalização agroindustrial: estratégias para a agricultura familiar. **Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária**, São Paulo, v. 1, p. 110-119, 2008.
- DOTTO, F. **Fatores que influenciam a permanência dos jovens na agricultura familiar, no Estado de Mato Grosso do Sul**. 2011. 113 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2011.
- EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA. **Santa Catarina: características e potenciais**. Disponível em: <[http://cepa.epagri.sc.gov.br/aspectos/menu\\_sc.htm](http://cepa.epagri.sc.gov.br/aspectos/menu_sc.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Revista Gestão e Produção**, São Carlos, v. 6, n. 3, p. 147-161, 1999.
- FIGUEIREDO, A. dos S. et al. Processos logísticos de organização de produtores de hortaliças na comercialização com varejo. In: \_\_\_\_\_. **Sustentabilidade e agricultura familiar**. Curitiba: CRV, 2011. p. 141-160.
- FRANCO, A. **Capital social: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Brasília: Millennium, 2001.
- GOMES, A. P. W. **Capital Social e ação coletiva: um estudo sob a ótica da nova economia institucional no Assentamento Primeiro de Junho, MG**. 2005. 93 p. Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2005.
- GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. **Agricultura familiar: limites do conceito e evolução do crédito**. São Paulo: IEA, 2005. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=2521>>. Acesso em: 7 maio 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006: agricultura familiar, primeiros resultados**. Brasília: MDA/MPOG, 2009.
- INSTITUTO CEPA. **Síntese anual da agricultura de Santa Catarina: 2003-2004**. Florianópolis, 2004. 377 p.
- JARA, C. Capital social e desenvolvimento local sustentável. In: FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2., 1999, São Luís. **Anais...** São Luís: CONTAG, 1999. p. 34-68.
- KIYOTA, N. et al. **A agroindústria familiar como uma estratégia de produção de novidades na agricultura: uma análise comparativa entre sul e nordeste do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/pgdr/ipode/resumos/resumo\\_07.pdf](http://www.ufrgs.br/pgdr/ipode/resumos/resumo_07.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2012.
- LIN, N. Building a network theory of social capital. **Connections**, Duke, v. 22, n. 1, p. 29-51, 1999.
- MADER, H. Uma agricultura familiar e diversa: a construção de identidades no campo brasileiro. In: SEMINÁRIO CULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SESC, 2006. 1 CD-ROM.
- MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004.
- NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. São Paulo: IPEA, 2010. 298 p.
- PIERRI, M. C. Q. M.; VALENTE, A. L. **A feira livre como canal de comercialização de produtos da agricultura familiar**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2011.
- PLEIN, C.; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e mercantilização. In: CASTILHO, M. L.; RAMOS, J. M. (Ed.). **Agronegócio e desenvolvimento sustentável**. Francisco Beltrão: Calgan, 2003. p. 45-69.

- PUTNAM, R. **Bowling alone:** the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996. 260 p.
- PUTNAM, R. **Making democracy work:** civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University, 1993.
- SANGALLI, A. R. et al. Agricultura familiar em Mato Grosso do Sul: participação das mulheres e contribuições para o desenvolvimento econômico. In: ENCONTRO PARANAENSE DE ECONOMIA, 8., 2010, Maringá. **Anais...** Maringá: IPEA/CAPES, 2010. p. 1-20.
- SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade.** 1999. 72 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- SIMAN, R. F. **Capital social e instituições nas performances dos assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Sul.** 2009. 192 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SOUSA FILHO, H. M.; BONFIM, R. M. **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro:** ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013.
- VEIGA, J. E. da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: FIPE-IICA, 2001.
- VILPOUX, O.; OLIVEIRA, M. A. C. **Sustentabilidade e agricultura familiar.** Curitiba: CRV, 2011.
- WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, Dordrecht, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.



# HABILIDADES SOCIAIS E MOBILIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO TERRITÓRIO DA SERRA CATARINENSE

## Social Skills and Mobilization for the Rural Development in the territory of Santa Catarina Mountain Range

### RESUMO

Este artigo tem como finalidade compreender as habilidades sociais que têm sido utilizadas para promover a coordenação e mobilizar acordos em torno de projetos coletivos entre os representantes das entidades pertencentes ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) da Serra Catarinense - órgão paritário de planejamento e articulação de iniciativas para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Para realização do artigo foi empregada uma estratégia de investigação de estudo de caso que combinou a utilização de diversas técnicas qualitativas de coleta de dados para orientar a interpretação dos resultados. A teoria das habilidades sociais de Fligstein (2009) foi empregada para identificar e compreender as táticas que os “empreendedores institucionais” utilizaram para mobilizar e mediar os conflitos entre os múltiplos grupos sociais no planejamento do desenvolvimento rural do território. Como resultados da pesquisa, foram identificados representantes de entidades da sociedade civil e governo, com características de empreendedores institucionais, os quais fizeram uso de diversas táticas e habilidades relacionadas, a exemplo: do direcionamento de discussões e definição de agenda; da gestão dos conflitos; da mobilização dos participantes; da negociação e da persuasão, e a promoção de credibilidade no processo. Como conclusão do caso, percebe-se que os objetivos, identidades e projetos, construídos coletivamente no âmbito do Codeter da Serra Catarinense, foram facilitados por existirem empreendedores institucionais dotados de habilidades sociais capazes de fomentar acordos e coalizões políticas entre grupos sociais distintos do território.

Alexandre Coimbra Ribeiro  
Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri)  
alexandreriibeiro81@gmail.com

Carolina Andion  
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)  
andion.esag@gmail.com

Recebido em 20/09/2013. Aprovado em 21/02/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

This article aims to understand the social skills which have been used to promote the coordination and mobilization of agreements among the members of College of Territorial Development (Codeter) in Santa Catarina Mountain Range. Codeter is a joint body which promotes the planning and articulation for sustainable territorial development initiatives. For this article, we employed a case study strategy which combined the use of various data collecting qualitative theories in order to orient result interpretation. The social skills theory elaborated by Fligstein (2009) was employed in order to identify and understand the tactics that institutional entrepreneurs use to coordinate and mediate conflict between multiple social groups. As a result, we identified representatives of civil society and government organizations with institutional entrepreneur characteristics, which use various related tactics and skills, such as: directing discussions and agenda setting; conflict management; mobilization of participants; negotiation and persuasion, promoting credibility in the process. As conclusion, we understand that the objectives, identities and collective projects constructed in Codeter of of Santa Catarina Mountain Range were facilitated by the existence of institutional entrepreneurs endowed with social skills capable of encouraging agreements and political coalitions between distinct social groups in the territory.

**Palavras-chave:** Empreendedor Institucional. Habilidade Social. Desenvolvimento Territorial Sustentável.

**Keywords:** Institutional Entrepreneur; Social Skill; Sustainable Territorial Development

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por mudanças estruturais e sociopolíticas que transformaram profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil. Com a redemocratização do país, a promulgação de uma nova Constituição Federal, além da reforma administrativa promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso, a década de noventa é marcada por um processo de

reestruturação do aparelho do Estado no Brasil. Dentre as principais modificações podem-se citar: descentralização parcial do poder da União e consequente valorização dos governos estaduais e municipais; municipalização de alguns serviços públicos; aumento da participação da sociedade civil na esfera pública; surgimento de novos instrumentos de fomento às parcerias entre governos, empresas privadas e organizações da sociedade civil na formulação e execução de projetos e outras iniciativas de

interesse público; e a inserção de temas até então pouco relevantes na agenda política, a exemplo da diminuição das desigualdades sociais e da preservação ambiental.

Todas essas mudanças tiveram reflexos no meio rural, levando a um questionamento ao modelo tradicional de desenvolvimento focado, essencialmente, na modernização dos processos agrícolas, na monocultura e na produtividade em larga escala para exportação. A inserção das noções de sustentabilidade e de território no debate sobre a nova ruralidade recoloca a necessidade urgente de construção de novas alternativas para o desenvolvimento das zonas rurais (SACHS, 2001). Como destacam Ferreira e Zanoni (1998), antes a prioridade era levar ao campo as inovações tecnológicas e outras subjacentes à vida moderna. Agora, a questão é muito mais a de promover um novo tipo de desenvolvimento e, neste ponto, os papéis do mundo rural e da agricultura familiar devem ser necessariamente levados em conta.

O debate atual traz à tona a necessidade de “redescobrir o rural”, concebendo novos estilos de desenvolvimento, que considerem as suas especificidades (ABRAMOVAY, 1998, 2010; SABOURIN, 2002; SACHS, 2001; SCHNEIDER, 2003; VEIGA, 2002). É neste contexto que emerge a noção de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), articulado e planejado de forma participativa e intermunicipal e orientado pela busca da equidade social, da preservação ambiental, da eficiência econômica e da democracia política (JEAN, 2010; VIEIRA et al., 2010). Esta perspectiva busca focar as potencialidades do Brasil rural que foram, em geral, desconsideradas pelos modelos tradicionais de desenvolvimento.

A adoção das perspectivas da territorialidade e da sustentabilidade na agenda das políticas públicas rurais exige que sejam adquiridas novas habilidades, competências e atitudes pelos gestores públicos, especialmente na condução de espaços institucionais que oportunizem a interação, o diálogo e o compartilhamento de decisão e responsabilidades entre representantes de entidades públicas e privadas. A condução desses espaços democráticos de planejamento e gestão sustentável do território requer a existência do que Fligstein (2009) denomina de empreendedores institucionais. Estes empreendedores, segundo o autor, são indivíduos dotados de habilidades sociais que os tornam capazes de mobilizar acordos e coalizões entre atores ou grupos sociais distintos. Portanto, o desenvolvimento de habilidades sociais que consigam mobilizar a cooperação, na identificação e busca de respostas aos problemas públicos pelos diversos grupos

sociais de um território, passa a ser uma questão estratégica a ser considerada na gestão de políticas de DTS.

Diante desta problemática, o propósito do presente artigo consiste em compreender as habilidades sociais que os “empreendedores institucionais” (FLIGSTEIN, 2009) têm utilizado para promover comportamentos cooperativos na construção de objetivos, identidades e projetos coletivos que representem a diversidade de interesses das comunidades pertencentes ao Território da Serra Catarinense<sup>1</sup>. Particularmente, pretendemos identificar os empreendedores institucionais envolvidos na gestão e coordenação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) da Serra Catarinense e compreender se eles utilizam alguma habilidade social (tática ou habilidade comunicativa), para articular acordos e coalizões políticas no planejamento e gestão do desenvolvimento rural da Serra Catarinense para difundir ideias que sejam aceitas e apoiadas pela maioria dos participantes, bem como para organizar e reorganizar os interesses de múltiplos grupos na tentativa de encontrar respostas para os problemas públicos do território.

O Codeter é um órgão paritário de deliberação colegiada, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que está sendo implantado nos diversos territórios catarinenses. Ele caracteriza-se por ser um espaço representativo e participativo para discussão e deliberação de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares, dos pescadores artesanais, dos assentados da reforma agrária e dos quilombolas dos municípios.

O Codeter - formado por representantes do poder público e da sociedade civil, inclusive fora do universo agrícola - oferece suporte político, organizacional e técnico a um dado território, buscando promover a interlocução dos diversos atores sociais com as instâncias dos poderes públicos e a integração das ações territoriais às políticas públicas federais, estaduais e municipais. Também é sua atribuição promover a sensibilização, o comprometimento, a articulação e a coordenação dos atores sociais do território, com vistas à construção coletiva do Plano Territorial de

<sup>1</sup>O território da Serra Catarinense abrange um universo de 18 municípios, englobando as microrregiões de Lages e São Joaquim, listados por ordem alfabética a seguir: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici e Urupema. O Território abrange uma área total de 16.085 Km<sup>2</sup>, representando, aproximadamente, 17% da superfície do estado de Santa Catarina (CODETER SERRA CATARINENSE, 2011).

Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Embasados no PTDRS, são elaborados, implementados, monitorados e avaliados os projetos territoriais de desenvolvimento rural (CODETER SERRA CATARINENSE, 2007).

Para atingir seus objetivos, este artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Com o propósito de situar metodologicamente este trabalho, inicia-se fazendo referência ao método de pesquisa, à estratégia de investigação e às técnicas de coleta e análise de dados utilizadas. Na segunda parte, é realizada uma discussão sobre o referencial teórico utilizado, tendo como eixo central a teoria das habilidades sociais de Neil Fligstein, pertencente ao arcabouço da sociologia econômica. Na terceira parte, apresentam-se os resultados obtidos, com base na pesquisa de campo realizada junto ao Codeter da Serra Catarinense, no intuito de evidenciar as táticas, habilidades comunicativas e instrumentos que os empreendedores institucionais se utilizaram para promover a cooperação. E, por fim, na conclusão, é realizada uma análise dos principais resultados apresentados e são feitas considerações finais sobre o caso, de modo a subsidiar novos estudos.

## 2 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para realização deste artigo, empregou-se uma estratégia de investigação de estudo de caso descritivo e interpretativo, utilizando-se métodos de coleta e análise de dados qualitativos. De acordo com Yin (2010), na investigação do estudo de caso pretende-se estudar densamente eventos, comportamentos, ações ou situações atuais em seu ambiente natural, sem desconsiderar a sua interligação com as diversas variáveis externas que estão envolvidas no contexto que cerca o fenômeno analisado.

Diferentemente do que comumente se imagina, o estudo de caso pode fornecer base para generalização científica. A questão “Como você pode generalizar considerando um único caso?” é uma dúvida recorrente. Realmente, o estudo de caso não permite replicar os mesmos fenômenos, sob condições diferentes como, por exemplo, é feito no método quantitativo de levantamento (tipo *survey*). Porém, os resultados gerados por um estudo de caso podem ser utilizados para expandir e generalizar teorias, por meio de generalização analítica (YIN, 2010). Neste sentido, o caso é tomado como um “experimento” que tornará possível colocar à prova uma teoria previamente desenvolvida.

Para tanto, no presente estudo de caso, buscou-se realizar uma investigação ampla do fenômeno, por meio

de trabalho de campo, envolvendo a coleta e análise de informações, situações, ações e comportamentos, no intuito de interpretar e teorizar os fenômenos sociais analisados. O trabalho de campo durou, aproximadamente 15 meses, sendo realizado de janeiro de 2011 a abril de 2012. A unidade de análise da pesquisa foi o Núcleo Gestor do Codeter da Serra Catarinense, composto, de forma paritária, por 26 membros efetivos e 26 suplentes da sociedade civil e governo. Além destes, fizeram parte do público alvo da pesquisa: (i) o articulador territorial, contratado pela entidade da sociedade civil executora do contrato com o MDA, responsável por assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Codeter; e (ii) o articulador estadual, disponibilizado pelo MDA como consultor do território, para organizar as ações do Codeter em âmbito territorial e estadual.

Visando ao alcance dos objetivos propostos, elaborou-se uma estratégia metodológica que privilegiou a triangulação (YIN, 2010), ou seja, a combinação de várias técnicas de coleta de dados, para embasamento da análise dos resultados da pesquisa, envolvendo a observação direta das reuniões e eventos do Codeter, a pesquisa documental de fontes primárias e secundárias e a aplicação de entrevistas e questionários com os principais atores que participaram da implantação e consolidação do território rural da Serra Catarinense.

A pesquisa documental foi feita baseando-se em documentos institucionais de políticas e programas do MDA e SDT, bem como de atas de reunião, listas de presença, relatórios de consultoria e de oficinas territoriais, regimento interno, PTDRS e outros estudos propositivos e projetos elaborados pelo Codeter da Serra Catarinense. Alguns trabalhos científicos, relacionados com o tema, também, foram considerados, no intuito de analisar diferentes interpretações sobre o processo de gestão dos Codeter em outros estados e municípios.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com os empreendedores institucionais identificados no Núcleo Gestor do CODETER da Serra Catarinense e com algumas pessoas-chave selecionadas. As entrevistas ocorreram durante os meses de setembro a dezembro de 2011. Foram entrevistados 13 atores estratégicos, destes, sete atuavam diretamente no Núcleo Gestor do Codeter. O restante dos entrevistados estavam relacionados ao contexto institucional em que o colegiado está inserido.

No intuito de acrescentar mais informações aos dados coletados nas entrevistas individuais, aplicou-se um questionário com perguntas abertas e fechadas para os membros do Núcleo Gestor. Os questionários foram

entregues para os representantes presentes nas reuniões do Colegiado nos meses de novembro e dezembro de 2011 e enviados, por meio digital, para todos os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor. De um universo de 52 representantes, 19 responderam ao questionário. Destes, dez eram representantes do governo e nove da sociedade civil.

A observação direta foi utilizada com a intenção de compreender situações e fenômenos que não são passíveis de se evidenciar por meio das entrevistas, questionários e pesquisas documentais. A observação direta ocorreu nas reuniões do Núcleo Gestor e na Plenária Territorial do Codeter da Serra Catarinense, durante os meses de março a dezembro de 2011.

As informações obtidas, por meio de cada instrumento de coleta, foram organizadas em um banco de dados específico e preparadas para auxiliar a elaboração do relatório final da pesquisa. Os principais documentos foram digitalizados e separados por temas de interesse; as entrevistas foram estruturadas com perguntas orientadoras para cada tipo de público entrevistado para serem gravadas e transcritas; os questionários foram tabulados e organizados, estatisticamente, em um único documento; e as observações de campo foram gravadas e digitadas em um relatório detalhado, descrevendo todas as atividades e discussões realizadas em cada dia de reunião e sintetizadas em um protocolo de observação com as principais notas descritivas e reflexivas acerca do observado. Depois de organizados os dados, buscou-se obter um significado global das informações obtidas em cada fonte de evidência coletada. Em seguida, iniciou-se uma análise detalhada com um processo de codificação dos dados coletados, para segmentar os principais parágrafos, sentenças ou diálogos em categorias de análise.

Para auxiliar na credibilidade e precisão da análise, foi realizada, por outras pessoas não envolvidas diretamente na pesquisa, a revisão de possíveis erros cometidos nas transcrições das entrevistas e reuniões e a verificação do processo de codificação para certificar a não ocorrência de desvios de significados durante a segmentação do texto em categorias de análise. Todas as informações transcritas, organizadas e agrupadas por temas e categorias serviram para a descrição do caso e interpretação das conclusões da pesquisa.

Para garantir a validade qualitativa da pesquisa, ou seja, que as conclusões aferidas são precisas do ponto de vista do pesquisador, do participante ou do leitor do relato (CRESWELL; MILLER, 2000), foram utilizadas algumas estratégias metodológicas, tais como: i) combinação

de diferentes fontes de informação para embasamento dos resultados da pesquisa; ii) utilização de uma rica e densa descrição, para comunicação dos fatos e resultados encontrados; iii) verificação das conclusões do estudo, com os sujeitos analisados na pesquisa, objetivando obter uma maior aproximação da interpretação dos resultados com a realidade vivenciada pelos participantes da pesquisa; e iv) disposição de um tempo mais prolongado na pesquisa de campo, no intuito de obter um entendimento mais profundo acerca do fenômeno estudado.

### 3 EMPREENDEDOR INSTITUCIONAL COMO FACILITADOR DA AÇÃO COLETIVA

O termo “empreendedorismo institucional” foi primeiramente introduzido por Dimaggio (1988), para descrever aqueles atores que empregam recursos para criar ou *empoderar* instituições<sup>2</sup>. Segundo Swedberg (1998), os empreendedores institucionais estão motivados, principalmente, pela busca de legitimidade e agem de forma a considerar as expectativas e comportamentos potenciais de outros atores. Para Maguire, Hardy e Lawrence (2004), o empreendedor institucional é o ator que possui interesses em determinados arranjos institucionais e que consegue reunir recursos para criar novas instituições ou transformar as existentes. No entendimento de Fligstein (2009), os empreendedores institucionais são os atores socialmente hábeis que buscam maneiras de convencer atores ou grupos sociais muito distintos a cooperarem na construção de significados coletivos. Para isso, eles precisam ser dotados de habilidades sociais que os possibilitem “lidar” com os interesses de múltiplos grupos, na tentativa de encontrar uma definição de interesse coletivo (FLIGSTEIN, 2009; JASPERS, 2004). Essa tarefa se mostra de difícil execução, especialmente se os grupos sociais trabalhados forem muito heterogêneos em relação às suas identidades<sup>3</sup>. Por isso, o empreendedor institucional deve ser dotado de habilidades sociais, que o possibilite lidar com as tensões existentes entre os diversos grupos, no intuito de obter comportamentos cooperativos. Essas habilidades sociais podem ser utilizadas tanto para defender um conjunto de arranjos existentes (“status quo”) quanto para impor ou negociar novas ordens e práticas sociais (FLIGSTEIN, 2009).

<sup>2</sup>Instituições podem ser entendidas como regras e significados compartilhados que definem as relações sociais e orientam as interações entre os atores, ao proporcionar conjuntos de significados ou quadros cognitivos para interpretação do comportamento dos outros atores (FLIGSTEIN, 2009).

<sup>3</sup>Identidade se refere a conjuntos de significados que os atores têm, os quais definem quem eles são e o que eles querem (FLIGSTEIN, 1998).

Portanto, o principal desafio enfrentado pelos empreendedores institucionais é conseguir obter a legitimidade dos diversos atores em uma ação coletiva. Segundo Cefai (2007, p. 8), o conceito de ação coletiva pode ser definido como: “a tentativa de constituição de um bem coletivo, mais ou menos formalizado e institucionalizado, por indivíduos que buscam alcançar um objetivo partilhado em um contexto de cooperação e competição com outros coletivos”. De forma sintética, uma ação coletiva é definida por este autor como uma ação conjunta ou em concertação colocada em prática por indivíduos que buscam constituir um bem de livre acesso a todos, podendo ser mais ou menos institucionalizada, mais ou menos consciente, mais ou menos racional, mais ou menos voluntária e mais ou menos duradoura. Os indivíduos numa ação coletiva, em geral, compartilham de um mesmo foco ou objetivo, uma visão que os motivam. Nesse sentido, a promoção e legitimação das ações coletivas pressupõem desses atores que disponham de certas habilidades sociais.

O conceito de habilidade social, desenvolvido por Neil Fligstein, origina-se da abordagem teórica do interacionismo simbólico (FLIGSTEIN, 2009). Nesta abordagem, as concepções dos atores sobre si mesmos são muito influenciadas pelas interações com os outros. Segundo Fligstein (2009), a habilidade de motivar os outros atores a “tomar partido”, em uma determinada ação coletiva, é crucial para a criação ou reprodução de instituições na sociedade.

Para o autor, a construção de novas instituições tem sua origem na crise de grupos existentes, seja na tentativa de produzir interações estáveis, seja quando as regras não servem mais para os seus propósitos. No entanto, o excesso de interesses e a diferença de identidades diferentes entre os grupos sociais pode acabar impedindo o surgimento de novas instituições na sociedade. Neste caso, os empreendedores institucionais desempenham um papel muito importante, pois eles podem fomentar coalizões políticas sobre uma nova forma de pensar ou agir que consiga unir os diversos grupos e, assim, construir instituições completamente novas. Esta nova concepção pode reorganizar as identidades e os interesses coletivos dos diversos grupos de atores (FLIGSTEIN, 2009).

Os atores socialmente hábeis se comportam de maneira oposta aos atores racionais da teoria econômica neoclássica. O seu senso de eficácia não vem da concepção de interesse próprio, mas do ato de mobilizar o apoio de múltiplos grupos para a construção de certa visão de mundo compartilhada. Esses atores buscam

transcender os interesses da sua própria pessoa ou de um determinado grupo para considerar os interesses de múltiplos grupos (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). Eles farão o que for necessário para promover a cooperação no desenvolvimento de objetivos e identidades coletivos, se não der de uma maneira, tentarão por outra. Isso significa dizer que eles não se limitam a seus próprios interesses e não têm metas fixas para resolução dos problemas. Neste sentido, os empreendedores institucionais se diferem muito dos atores racionais, que focam suas ações na maximização de seus interesses individuais, com metas fixas, em uma espécie de competição com outros (FLIGSTEIN, 2009).

Como destaca Fligstein (2009), os empreendedores institucionais têm a aptidão de envolver muitos grupos na construção de um significado coletivo que pode trazer estabilidade a inúmeros campos<sup>4</sup> de ação da sociedade. Eles estão constantemente buscando a cooperação em seus grupos e a estabilização das interações entre os grupos. Para isso, eles devem ter uma percepção adequada para interpretar a situação e para elaborar estratégias de ação que sejam condizentes com os interesses e as identidades existentes, tanto internamente quanto externamente a seu grupo.

Para tanto, algumas habilidades são identificadas por Fligstein (2009). Os atores estratégicos hábeis devem, segundo ele, apresentar-se como neutros em uma situação, como se tivessem apenas tentando fazer uma intermediação entre os grupos. Eles precisam convencer os outros de que não estão buscando os seus próprios interesses na ação e que os outros ganharão, individualmente, se alcançarem uma solução negociada. Se um ator demonstrar que está aberto às necessidades dos outros e não está comprometido com alguma ação, os outros considerarão a situação mais atraente para a negociação e estarão mais dispostos a colaborar com a construção de uma identidade coletiva. A habilidade social para mobilizar acordos e coalizões entre grupos de interesse distintos requer que o empreendedor institucional seja capaz de “sair de sua própria cabeça”, assumir o papel dos outros e trabalhar para encontrar uma definição de interesse coletivo (JASPERS, 2004). Desta maneira, os atores socialmente hábeis parecem difíceis de decifrar e seu comportamento, parece mais orientado à busca de benefícios coletivos do que individuais.

Algumas vezes, os empreendedores institucionais se utilizam de coerções e sanções para compelir os outros.

<sup>4</sup>Campos são arenas institucionalizadas de interação social onde ocorrem disputas entre atores em torno de interesses específicos que são representativos de sua área. É o espaço cujos valores, identidades, regras e princípios são estabelecidos (BOURDIEU, 1989; FLIGSTEIN, 1998).

Entretanto, muitas vezes, eles proporcionam identidades e quadros culturais para motivar um grupo (FLIGSTEIN, 2009). Para articular a cooperação em uma ação coletiva, os empreendedores institucionais se utilizam de táticas e habilidades particulares de comunicação, incluindo o uso de “vocabulários institucionais”, analogias e argumentação retórica (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009). Uma das táticas utilizadas por esses atores é a definição de agenda. Se um ator hábil puder definir os parâmetros da discussão, então, metade da negociação já está ganha. Outra tática é persuadir os atores para que eles acreditem que estejam no comando. Provocar uma situação na qual outros assumam a liderança e ajam de acordo com o que pensam ser a ideia deles. Se os atores se convencem de que a ideia foi deles, então, eles terão muito mais compromisso com os objetivos coletivos construídos. Mais uma tática seria convencer um número suficiente de pessoas acerca de uma determinada situação e mantê-la estável na “mesa”, para que, assim, os outros se sintam pressionados a, também, segui-la. “Quando um grande número de atores entra em cena, os outros os seguirão” (FLIGSTEIN, 2009, p. 85).

Segundo Ansell (1998), é isso que é normalmente feito para se tentar criar uma identidade coletiva comum. Ainda, Padgett e Ansell (1992) sugerem que uma boa forma para se conseguir a cooperação de atores ou grupos muito diferentes é realizar alianças com pessoas que tenham menos opções ou isolar os atores muito divergentes e difíceis de lidar. Se os atores perturbadores forem isolados, eles permanecerão desorganizados e impossibilitados de realizar ações estratégicas por si só (FLIGSTEIN, 2009). Reunir um vasto leque de argumentos que traduzam os interesses das diversas partes interessadas, também, é uma tática utilizada. Oferecer múltiplas razões que satisfaçam a maior parte dos atores envolvidos é mais eficaz do que apresentar um único argumento que somente pode parecer racional para uma pequena parte do grupo (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004). Existem, ainda, outros autores que tratam sobre as táticas que são utilizadas pelos atores socialmente hábeis, como: Bourdieu (1977), Coleman (1988), Dimaggio (1988), Goffman (1959, 1974), Leifer (1988), Nee e Ingram (1997) e White (1994).

Portanto, uma boa estratégia para construção de novos significados depende das habilidades sociais dos atores. Entretanto, somente as habilidades sociais não serão suficientes para a produção de novas práticas sociais. A construção delas dependerá, também, do poder e da posição de cada ator em um campo, da distribuição de recursos e das regras existentes (MENDONÇA, 2009). Os

atores, dotados de posições dominantes, poderão utilizar as instituições para reproduzir a sua própria posição. Porém, os atores localizados em posições periféricas, também, são capazes de atuar como empreendedores institucionais, ao utilizar as suas habilidades sociais para contestar as regras existentes e os sistemas de poder e privilégio. Para exemplificar isso, Fligstein (2009) cita casos em que lideranças de movimentos sociais se utilizam de habilidades sociais para estabelecer novos consensos com grupos de atores já estabelecidos e legitimados dentro de um campo e, assim, criar novas instituições.

Segundo Fligstein (1998), o Estado é a arena na qual são definidas as regras que estabelecem quem são os atores principais e o que eles podem ou não fazer. Por causa disso, os grandes grupos organizados naturalmente se voltam para o governo. Os grupos dominantes, geralmente, aproveitam-se do sistema político para manter o seu domínio em um determinado campo. Os grupos desafiadores, tais como movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, articulam-se na tentativa de invadir campos políticos estabelecidos para mudar as regras que sejam desfavoráveis a eles. A sua capacidade para lograr sucesso é fruto de crises ou oportunidades políticas, provocada pela habilidade de seus líderes em se organizar e criar uma identidade coletiva que possa unir grupos de atores distintos em torno de um significado em comum. Assim, a possibilidade de transformar ou produzir novos campos dependerá das regras e recursos disponíveis, bem como das habilidades sociais dos empreendedores institucionais em períodos de crise ou de oportunidade política.

O debate sobre a teoria das habilidades sociais de Neil Fligstein sintetizado acima serviu de base para analisar o papel de representantes da sociedade civil e do Estado na construção, difusão e estabilização de novas ordens, regras e práticas sociais capazes de mobilizar os distintos grupos participantes do Codeter da Serra Catarinense a promoverem ação coletiva. Os resultados obtidos são apresentados a seguir.

#### **4 EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL E HABILIDADES SOCIAIS NO CODETER DA SERRA CATARINENSE**

Dentre os participantes do Núcleo Gestor do Codeter da Serra Catarinense, identificamos que os articuladores territorial e estadual possuíam as principais características dos empreendedores institucionais, mencionadas no item anterior. Tais atores tinham o papel formal, estabelecido pela política do Codeter, de mobilizar a participação dos

atores locais no processo de discussão territorial, mediando e administrando os conflitos que poderiam surgir entre as lideranças da sociedade civil e do poder público. Entretanto, não foi apenas a função de articulador que automaticamente os identificou como empreendedores institucionais. Na prática, eles se utilizaram de diversas habilidades sociais que foram essenciais para que a ação coletiva tivesse lugar no CODETER.

Na concepção de Dimaggio (1998) e Maguire, Hardy e Lawrence (2004), o empreendedor institucional é o ator que possui interesses em determinados arranjos institucionais e que consegue empregar recursos para criar ou modificar regras e/ou significados compartilhados. Nesta perspectiva, podemos identificar mais empreendedores institucionais no Colegiado. Alguns representantes de entidades governamentais, como da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), das Prefeituras e da sociedade civil - como a Associação de Municípios, os Sindicatos Rurais e as organizações ligadas aos agricultores familiares - faziam o uso de habilidades sociais, a exemplo: da argumentação retórica, do uso de analogias e de comparações com situações passadas, para formar opinião dentro do colegiado. Eles conseguiam expor claramente os interesses de sua instituição e negociar propostas com o grupo para a sua execução. Estes representantes também possuíam um papel importante dentro de seus municípios. Muitas vezes eram eles que faziam o papel de multiplicadores das deliberações discutidas territorialmente, articulando a implementação e convencendo as lideranças locais de que aquilo era importante para o município.

A seguir são apresentadas algumas das táticas e habilidades comunicativas utilizadas pelos empreendedores institucionais identificados no Codeter da Serra Catarinense, para facilitar a cooperação do grupo na tomada de decisão, para formar coalizões entre grupos distintos ou até mesmo para expor suas ideias de modo a defender um conjunto de arranjos institucionais já existentes (*status quo*) ou negociar novas ordens e práticas sociais.

#### **a) Habilidade de Direcionamento das Discussões**

A tática de definição de pauta de agenda foi utilizada pelos articuladores territorial e estadual em praticamente todas as reuniões do Núcleo Gestor. As matérias e assuntos que seriam discutidos nos próximos encontros eram pré-definidos por eles. Em geral, não havia um debate prévio com os representantes sobre as pautas das reuniões. A oportunidade para inclusão de temas ou

assuntos ocorria apenas no início das reuniões, porém, na grande maioria dos casos, não eram acrescentados novos temas, ou a pauta do dia já estava suficientemente grande para ser incluído mais algum assunto. Isso dirigia as discussões e fazia com que os articuladores tivessem certo controle sobre o que seria discutido.

Outra tática de direcionamento das discussões utilizada pela coordenação do Codeter foi a de criar um Comitê Técnico, formado paritariamente por dez pessoas, para auxiliar a seleção dos projetos territoriais. Inicialmente, todos os projetos selecionados nas microrregiões eram enviados para o Núcleo Técnico avaliar e pontuar quanto aos critérios técnicos e obrigatórios definidos previamente. A princípio, a pontuação serviu apenas como sinalização, não interferindo na escolha. No entanto, a partir do terceiro ano, a análise do Núcleo Técnico passou a ter pontuação e pesar, significativamente, na escolha. Esta foi a forma encontrada pela coordenação do Codeter da Serra Catarinense para evitar que projetos que não tivessem uma boa qualidade técnica fossem aprovados na plenária territorial.

Colocar alternativas na “mesa” de discussão, para serem escolhidas pelos participantes, também, foi uma tática de encaminhamento das discussões utilizada pelos empreendedores institucionais estudados. Em diversos momentos presenciados nas reuniões do Núcleo Gestor, o articulador estadual definiu quais propostas estavam à disposição para serem votadas. Exemplificando, existe uma proposta A e uma B, qual é a melhor? Vamos dar o encaminhamento, quem prefere A e quem prefere B?

#### **b) Habilidade de Gestão de Conflito**

Uma tática muito comum praticada pelos empreendedores institucionais foi a utilização do regimento, estatuto ou das normas legais - que eram legítimos e reconhecidos pelos participantes do CODETER - para mediar uma situação de conflito ou para estabelecer referências e limites. Como afirma Reynaud (2004), as pessoas, em uma ação coletiva, agem por uma “boa razão”, ou seja, uma determinada ação passa a ser entendida como boa e legítima quando são construídas e acordadas regras. No início da implantação da Codeter no território, não existia um regimento com critérios e regras escritas e acordadas entre os participantes. Por causa disso, os conflitos ficavam muito mais difíceis de serem mediados pelos articuladores territoriais e estaduais. Com o tempo, a legitimidade das decisões tomadas no colegiado, perante governo e sociedade civil, reforçava-se por existirem regras compartilhadas, compreendidas e aceitas por todos envolvidos (REYNAUD, 2004).

Outra tática utilizada pelo articulador estadual para evitar conflitos e disputas de poder foi dividir as lideranças conflitantes em grupos de debate. Quando surgia um conflito em uma reunião, a forma de amenizá-lo era partir para um “trabalho em grupo”, com perguntas orientadoras para discussão de temas específicos. Segundo relatos de entrevistados, já ocorreu algumas vezes, em uma plenária territorial com mais de cem pessoas, a existência de cinco lideranças dominando o debate e impondo as suas ideias para a grande maioria. Quando se dividiram os grupos, a dominação parecia se diluir e ficava mais fácil trabalhar com as diferenças.

Por exemplo, para discussão sobre a implementação da política pública do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa) no território, o articulador territorial separou os participantes em dois grupos: um grupo de representantes governamentais e outro da sociedade civil. Ele sentiu que a discussão estava muito polarizada entre esses grupos. No grupo grande, a discussão não avançava porque um dos lados defendia e o outro sempre colocava empecilhos. Existia uma diferença grande de entendimento sobre esta política entre eles. Os representantes dos órgãos governamentais, especialmente os ligados diretamente à inspeção de sanidade animal e vegetal, estavam preocupados com a perda da função do órgão deles, após a implementação do Suasa. Já os representantes da sociedade civil defendiam o acesso à política pública. Eles não estavam preocupados com quem seria responsável pelo que precisava ser feito, quanto ia custar ou se a proposta estava dentro de um marco legal. A proposta do articulador foi então a de construir um entendimento do que era o Suasa em um grupo e depois no outro. No grupo governamental, o articulador utilizou-se de sua habilidade comunicativa para convencê-los de que ninguém iria tirar a função do órgão estadual na proteção da sanidade animal e vegetal em Santa Catarina. Portanto, o articulador, ao separar os dois grupos, conseguiu mais facilmente convencer os representantes governamentais a aderirem à proposta e, mais, conseguiu que eles saíssem da reunião com a atribuição de construir a adesão de suas instituições dentro do Suasa.

Outra tática para gerir possíveis conflitos era a chamada “visita aos núcleos duros”. Antes de ir para uma plenária, o articulador territorial planejava reuniões individuais com as principais lideranças do território, na tentativa de compreender a posição de cada uma delas a respeito de um determinado projeto ou tema polêmico. Desta maneira, quando o articulador territorial ia para a plenária, ele conseguia minimizar o conflito e achar

mais facilmente os pontos de convergência. Na Serra Catarinense, muitas vezes foi usada esta tática. Antes dos articuladores irem para um debate caloroso em Plenária, era comum eles se reunirem, previamente, com as lideranças das organizações da sociedade civil, dos sindicatos rurais, movimentos sociais, Epagri e prefeituras, por exemplo, para debaterem individualmente sobre alguma proposta ou tema de interesse.

Ainda, para evitar que conflitos ocorressem na execução de projetos territoriais, foi criado um documento chamado de “Termo de Gestão Compartilhada”, no qual a entidade proponente assinava e se comprometia a transferir um bem ou investimento público para uso da associação civil beneficiária e/ou executora do projeto. Da mesma forma, a associação beneficiária/executora assinava um “Termo de Compromisso dos beneficiários” onde ela, também, comprometia-se a devolver o bem público à Prefeitura ou à outra entidade proponente, caso não conseguisse cumprir com a finalidade do projeto. Isso levava a um compromisso de ambos os lados com a execução da proposta. A exigência no uso destes termos pelo MDA, em âmbito nacional, ocorreu a partir da experiência bem sucedida em Santa Catarina.

### **c) Habilidade de Mobilização**

Outra tática utilizada pelo articulador estadual para incentivar os participantes a continuarem atuantes no território - apesar do recurso destinado a política pública, do Pronaf Infraestrutura (Proinf), para o território ter diminuído pela metade - foi se utilizar de relatos de histórias e experiência pessoal que mostravam os êxitos alcançados pelo Codeter até o momento. A preocupação do articulador estadual era de que os representantes ficassem desmotivados com a discussão territorial e se desmobilizassem. Por isso, lembrou histórias e eventos de anos anteriores, quando o Codeter conseguiu dobrar o recurso do território, por meio de emendas parlamentares, de programas estaduais e federais em outros ministérios e até mesmo com obtenção de apoio da iniciativa privada. Argumentou, também, que mais importante que o recurso disponibilizado pelo Proinf era a possibilidade de discussão de políticas públicas com diversos atores do território.

Outra tática de mobilização utilizada foi mobilizar e envolver os participantes nas discussões territoriais para que eles se sentissem pertencentes ao Codeter. O ator, ao tomar conhecimento do seu papel e da sua importância no processo, passava a sentir-se mais comprometido com as decisões tomadas em grupo



#### **d) Habilidade de Negociação**

Um importante instrumento utilizado pela coordenação do Colegiado da Serra Catarinense, para facilitar a negociação de interesses no momento da aprovação de projetos territoriais, foi a criação de um “Banco de projetos”. Este instrumento funcionava da seguinte forma: os projetos que não fossem priorizados em plenária entravam em uma fila. Primeiramente, buscava-se a implementação destes projetos, mediante outras fontes de recursos, tais como emenda parlamentar, programas governamentais de outros ministérios ou por meio de captação de recursos junto à iniciativa privada. Caso não desse certo, eles tinham prioridade para ser discutidos no ano seguinte. Os bancos de projetos facilitaram muito a votação dos projetos territoriais. Caso surgisse algum impasse, era negociado para que algum dos lados deixasse a sua proposta no banco de projetos, para aprovação no ano seguinte, ou para ser apresentado no final do ano, caso houvesse sobra de recursos do Pronaf no estado.

Os articuladores do território também criaram uma metodologia para facilitar a negociação e garantir a representatividade na escolha dos projetos territoriais. Os membros do Codeter da Serra Catarinense se utilizavam de um sistema de votação que impedia que cada representante votasse apenas no projeto que beneficiasse diretamente o seu município. A votação na plenária não era feita de forma direta e por maioria simples. Cada representante recebia um crachá que lhe dava o direito de votar em três projetos e atribuir pesos de um a três aos mesmos. Esta metodologia obrigava a pessoa que tinha interesse em votar somente em um determinado projeto, a ter que votar em mais dois outros e atribuir peso dois e um para eles. Segundo relatos de experiências dos entrevistados, em muitos casos, a soma dos projetos com peso dois colocou os projetos de segundo plano em primeiro lugar nas plenárias territoriais.

#### **e) Habilidade de Persuasão**

Os articuladores territorial e estadual da Serra Catarinense fizeram o uso de argumentação persuasiva nas Plenárias Territoriais e em algumas reuniões do Núcleo Gestor para facilitar a divisão das vagas efetivas e suplentes entre os representantes da sociedade civil e do governo. Em diversas oportunidades, os articuladores frisaram a importância dos membros suplentes participarem das reuniões do Núcleo Gestor. Eles argumentaram que, apesar de existir uma diferença no regimento interno entre membros efetivos e suplentes, na prática nunca foi feita essa distinção. Nunca foi perguntado quem era membro efetivo e suplente na hora de deliberar sobre algum

assunto nas reuniões do Núcleo Gestor. Segundo relato do articulador territorial, nunca houve problema no momento de dividir paritariamente as vagas efetivas e suplentes do Núcleo Gestor, pois na prática sempre se convocaram os dois para as reuniões.

O articulador estadual, também, utilizou-se de uma argumentação fundamentada em uma orientação institucional do MDA, para convencer a aprovação da utilização dos recursos disponíveis em 2011, para pagar projetos pendentes de 2009, caso não fossem liberados recursos para eles. O articulador estadual conseguiu persuadir os representantes do grupo ampliado do Codeter, para aprovar uma decisão na plenária territorial, baseando-se em um parecer institucional. Outra tática para persuadir o grupo consistia em comparar experiências do passado com situações do presente, mostrando quais foram as consequências geradas pela tomada de decisão.

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo buscamos compreender e identificar a forma como o empreendedor institucional age e utiliza de habilidades específicas para promover a coordenação, a gestão dos conflitos e promover a ação coletiva em um colegiado paritário participativo. Para isso, tomamos como referencial o debate sobre a teoria das habilidades sociais de Flugstein (2009).

A análise do caso do Codeter da Serra Catarinense nos permitiu identificar o articulador estadual, contratado pelo MDA, e o articulador territorial, escolhido pelo Codeter da Serra Catarinense, como os principais empreendedores institucionais do Colegiado. Estes atores possuíam o papel, “formalizado” por suas instituições, de promover a mediação e coordenação do processo de planejamento e gestão do território. Porém não foi apenas a atribuição formal desse papel que definiu “a priori” o seu desempenho, como “empreendedores institucionais”. Isso ocorreu porque eles utilizaram, em diferentes situações, “habilidades sociais”, táticas e instrumentos diversos, para promover diálogo, mobilizar acordos, negociar interesses distintos, induzir comportamentos e administrar as tensões sociais e políticas que, naturalmente, ocorrem entre as lideranças da sociedade civil e do poder público, nas discussões do Colegiado.

Além dos articuladores, foram identificados representantes de entidades da sociedade civil e governo que, também, possuíam características de empreendedores institucionais, atuando como atores socialmente hábeis, capazes de formar opinião e coalizões políticas, dentro do colegiado, expondo com clareza os objetivos buscados

por suas instituições e negociando maneiras para se chegar a um acordo.

Diversas habilidades sociais, táticas e instrumentos foram identificados, durante o trabalho de campo. Estes estão relacionadas, por exemplo, ao direcionamento das discussões; à mediação dos conflitos e disputas de poder; à mobilização para cooperação na escolha e execução de projetos; à mobilização dos participantes; à capacidade de negociar, persuadir e argumentar para aceitação de propostas e encaminhamentos a serem tomados e de construir credibilidade no processo.

Evidencia-se, com este trabalho, que a implementação e legitimação do Codeter, como ação coletiva, não ocorreu automaticamente, mas foi fruto de um trabalho intencional, de uma coordenação. Essa coordenação não é simplesmente fruto da ação dos chamados “líderes formais”, mas resulta da combinação de habilidades, táticas e instrumentos utilizados nas diferentes situações pelos diversos “empreendedores institucionais”, o que facilita a cooperação. Como afirma Abramovay (2010), esses empreendedores institucionais são capazes de mudar as relações de força no campo onde eles agem, de modo a construir uma cooperação, sempre provisória, por isso o seu papel é crucial na construção de novas instituições.

Os empreendedores institucionais, utilizando suas habilidades, promovem uma mediação entre os diferentes grupos sociais, presentes no território, possibilitando a construção de projetos comuns. Como afirmam Gumuchian et al. (2003, p. 92), a existência de um território pressupõe uma intencionalidade que deve ser partilhada e a concepção de “intenções comuns” é vista como um importante mecanismo de composição territorial, permitindo a vinculação entre o nível dos interesses individuais e/ou coletivos com o nível do interesse geral. Se os atores colocam em “prática estratégias territoriais considerando seus recursos e tornam o jogo de regulação aleatório, impondo sua própria representação e estratégia, nenhum território, mesmo em forma de projeto, pode acontecer”.

Porém, é importante deixar claro que, ao apresentarmos as habilidades, táticas e instrumentos observados na pesquisa de campo, não pretendemos que estes sirvam de “modelo” ou “receita” para serem utilizados em outras experiências semelhantes. O estudo do caso do Codeter da Serra Catarinense pode, no entanto, por meio das generalizações teóricas promovidas, lançar algumas pistas e contribuir para o entendimento do papel do empreendedor institucional e de suas habilidades em processos de deliberação e participação.

Podemos, então, concluir, com base nas evidências apresentadas, que a construção de objetivos, identidades e projetos coletivos no Codeter da Serra Catarinense foram facilitados por existirem empreendedores institucionais que se utilizaram de habilidades sociais para promover acordos e coalizões políticas entre grupos sociais distintos, no planejamento e implementação de ações de desenvolvimento territorial.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Rio Claro, v. 28, p. 1-3, jan./dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, P. F. et al. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: Secco, 2010. p. 27-47.

ANSELL, C. Symbolic networks. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 103, n. 2, p. 359-390, 1998.

BATTILANA, J.; LECA, B.; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, New York, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BOURDIEU, P. **Outline of a theory practice**. Cambridge: Cambridge University, 1977.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

CEFAÏ, D. **Porquoi se mobilise-t-on?: les théories de l'action collective**. Paris: La Découverte, 2007.

CODETER SERRA CATARINENSE. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território da serra catarinense**. Lages, 2011.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno**. Lages, 2007.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, p. 95-120, 1988. Supplement.

CRESWELL, J. W.; MILLER, D. L. Determining validity in qualitative inquiry. **Theory Into Practice**, Ames, v. 39, n. 3, p. 124-130, 2000.

- DIMAGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). **Institutional patterns and organization**. Cambridge: Ballinger, 1988. p. 3-21.
- FERREIRA, A. D. D.; ZANONI, M. **Outra agricultura e a reconstrução da ruralidade**: para pensar outra agricultura. Curitiba: UFPR, 1998.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. In: MARTES, A. C. B. (Org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. p. 69-106.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. Toward a general theory of strategic action fields. **Sociological Theory**, Washington, v. 29, p. 1-26, Mar. 2011.
- FLIGSTEIN, N. F. **Power, and social skill**: a critical analysis of the new institutionalisms. Berkeley: Sociology University of California, 1998. Disponível em: <<http://sociology.berkeley.edu/profiles/fligstein/pubs.php>>. Acesso em: 24 jun. 2011.
- GOFFMAN, E. **Frame analysis**. Cambridge: Harvard University, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Presentation of self in everyday life**. Garden: Doubleday, 1959.
- GUMUCHIAN, H. et al. **Les acteurs**: ces oubliés du territoire. Paris: Anthropos, 2003.
- JASPER, J. A strategic approach to collective action. **Mobilization**, San Diego, v. 9, p. 1-16, 2004.
- JEAN, B. As bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aportes específicos. In: VIEIRA, P. F. et al. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Secco, 2010. p. 49-76.
- LEIFER, E. Interaction preludes to role setting. **American Sociological Review**, Washington, v. 53, p. 865-878, 1988.
- MAGUIRE, S.; HARDY, C.; LAWRENCE, T. Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/aids treatment advocacy in Canada. **Academy of Management Journal**, New York, v. 47, n. 5, p. 657-679, 2004.
- MENDONÇA, P. M. E. **A profissionalização do campo do desenvolvimento rural na região do Sisal**. 2009. 264 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.
- NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: institutions, exchange and social structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). **The new institutionalism in sociology**. New York: Sage, 1997. p. 18-45.
- PADGETT, J.; ANSELL, C. Robust action and the rise of the Medici. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 98, n. 6, p. 1259-1320, 1992.
- REYNAUD, J. D. **Les règles du jeu**: l'action collective et la regulation sociale. Paris: A. Colin, 2004.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: EMBRAPA, 2002. p. 21-37.
- SACHS, I. Brasil rural da redescoberta a reinvenção. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, 2001.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SWEDBERG, R. **Max Weber and the idea of economic sociology**. Princeton: Princeton University, 1998. 315 p.
- VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.
- VIEIRA, P. F. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Secco, 2010.
- WHITE, H. **Identity and control**. Princeton: Princeton University, 1994.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

# O TURISMO RURAL E AS RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS EM QUESTÃO: A FORÇA DA IDENTIDADE CULTURAL PARA O DESENVOLVIMENTO NAS MONTANHAS CAPIXABAS

## Rural Tourism and the Territorial Reconfigurations in Question: the Strength of Cultural Identity for the Development of the Mountains of Espírito Santo, Brazil

### RESUMO

Neste artigo analisa-se o processo de reconfiguração do território a partir da análise das experiências socioculturais que nele se desenvolvem. Adota-se uma perspectiva cultural de território, percebendo-o como uma forma de assentamento humano que carrega consigo a identidade de seus habitantes. Observou-se, em tais territórios, um ciclo virtuoso que parecia estar associado à dinâmica de aproximação do mercado de trabalho, de produtos e de serviços entre campo e cidade que neles se manifestava. O turismo rural era umas das atividades que se destacava na dinâmica econômica observada nestes pequenos municípios. O presente artigo objetivou-se descrever e analisar as mudanças que o turismo rural traz para o modo de vida da população com ele envolvida. A pesquisa foi realizada durante o ano de 2012, nos municípios de Domingos Martins e Venda Nova do Imigrante, no Espírito Santo. Os dados obtidos, por meio dos oitenta e oito (88) questionários aplicados, foram analisados a partir de abordagem quantitativa e qualitativa. Para as análises estatísticas, utilizou-se o software SPSS 20.0. Para a descrição dos dados, utilizou-se de análise exploratória (EAD) e testes de hipóteses, adotando-se um nível de significância de 5%. Os resultados evidenciaram vários aspectos das transformações dos modos de vida das famílias envolvidas com o turismo rural. Contudo, tal processo não se estabelecia de forma homogênea entre os grupos sociais e os indivíduos. Constataram-se diferenças significativas, principalmente em decorrência de a trajetória agrícola preceder ou não à atividade turística.

Patricia Ferraz do Nascimento  
Universidade Federal de Viçosa  
patifena@hotmail.com

Ana Louise de Carvalho Fiuza  
Universidade Federal de Viçosa  
louiseffiuz@ufv.br

Marco Aurelio Marques Ferreira  
Universidade Federal de Viçosa  
marcoaurelio@ufv.br

Neide Maria de Almeida Pinto  
Universidade Federal de Viçosa  
nalmeida@ufv.br

Recebido em 20/09/2013. Aprovado em 28/01/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

This paper analyzes the territory reconfiguration process based on the analysis of the socio-cultural experiences which occur in it. A cultural perspective of the territory is adopted considering it as a form of human settlement which brings in itself the identity of its inhabitants. We observed in such territories a virtuous cycle which seemed to be associated with the approach dynamics of the labor, products, and services market between city and countryside in which they manifest. Rural tourism was one of the activities that stood out in economic dynamics observed in these small municipalities. This study aimed at describing and analyzing the changes which rural tourism brings to the lifestyles of the populations involved. The survey was conducted during the year of 2012 in the municipalities of Domingos Martins and Venda Nova do Imigrante, in the State of Espírito Santo, Brazil. The data obtained via eighty-eight (88) questionnaires were analyzed by quantitative and qualitative approach. For the statistical analyses, we used the SPSS 20.0 software. For the data description, exploratory data analysis (EDA) and hypothesis testing were used, adopting a significance level of 5%. Results showed many aspects of changes in the lifestyles of the families involved with rural tourism. However, this process was not established homogeneously among social groups and individuals. Significant differences were observed, particularly due to agricultural trajectory preceding or not tourist activity.

**Palavras-chave:** Modos de vida, trabalho rural, turismo rural, transformações no campo.

**Keywords:** Lifestyle, rural labor, rural tourism, changes in the field.

## 1 INTRODUÇÃO

O turismo rural materializa um tipo de desenvolvimento territorial marcado pela proximidade entre campo e cidade, revelada nas relações face a face entre citadinos e rurais. Esta maior proximidade entre campo e cidade, da qual o turismo rural é apenas uma das manifestações, segundo Wanderley (2009), não se manteve restrita apenas ao âmbito econômico, vindo a se manifestar, também, no modo de vida e nos hábitos das famílias que vivem no campo. Já na década de sessenta, Rambaud (1973) chamava a atenção para o fato de que o turismo rural na França inseria a população rural em um processo de profissionalização do trabalho, em que o trabalho rural perdia as suas características de atividade passada informalmente de pai para filho, tal como na *bricolage*<sup>1</sup> e adquiria um sentido e a vivência de trabalho como profissão *métier*<sup>2</sup>. Nesse contexto, no presente artigo objetivou-se em descrever e analisar as mudanças nos modos de viver e de trabalhar da população rural envolvida com a atividade de turismo no campo. A pesquisa que ora se apresenta foi realizada durante o ano de 2012, nos municípios de Domingos Martins e Venda Nova do Imigrante, localizados no Estado do Espírito Santo. Em ambos os municípios o turismo rural apresenta um grande fluxo de visitantes, coexistindo com a prática das atividades agrícolas na região.

A partir da década de 80, como destaca Kageyama (2008), o movimento de expansão das indústrias dos grandes centros urbanos, para os pequenos e médios municípios brasileiros, dinamizou nestes o mercado de trabalho, de produtos e de serviços, de forma a criar uma dinâmica intersetorial da economia, interconectando o setor primário, secundário e terciário da economia. Segundo o Censo de 2000, havia aproximadamente 15 milhões de pessoas economicamente ativas no campo no país e cerca de 1/3 delas trabalhavam em ocupações não agrícolas. Essas ocupações, ligadas a atividades orientadas para o consumo como: lazer, turismo, residência e preservação ambiental, foram aquelas que mais cresceram no campo, alcançando percentuais de 3,7% ao ano ao longo da década de 1990 (OLIC, 2013). Ademais, segundo dados do SEBRAE, divulgados em 2010, o turismo rural é uma das atividades econômicas que mais se desenvolve no País, apresentando um crescimento de aproximadamente

30% ao ano. No ranking mundial, o Brasil ocupa a quarta posição no segmento (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE, 2012). Assim, as atividades não agrícolas e, particularmente, o turismo rural vêm se expandindo, aumentando a possibilidade de geração de renda por parte das famílias que vivem no campo.

No artigo apresenta-se, inicialmente, uma discussão sobre as teorias que buscam compreender os processos de transformação da sociedade rural e a passagem do trabalho feito à moda da *bricolage* ao trabalho feito dentro dos padrões do *métier*, bem como as demais mudanças que vão se manifestando nos modos de vida dos rurais. Em seguida, apresentam-se os dados empíricos referentes às mudanças em torno do trabalho e dos modos de vida na região pesquisada. A concepção teórica que embasou a análise dos dados privilegiou teóricos que vislumbravam o processo de interação entre citadinos e rurais, considerando-se o encontro cultural entre eles como um processo gradativo, negociado e mesclando a capacidade de agência do indivíduo com a presença dos imperativos estruturais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao estudar os processos de mudança nos modos de vida e trabalho rural, cabe destacar que esse fenômeno perpassa perspectivas teóricas dissonantes, havendo muitas controvérsias quanto à interpretação em torno da relação entre campo e cidade, bem como entre citadinos e rurais. Fazendo uma retrospectiva da relação entre campo e cidade na literatura sociológica, percebe-se que, antes de 1950, esta relação apoiava-se na ideia de um continuum rural-urbano, que tomava o rural e o urbano como espaços essencializados e opostos um em relação ao outro. A partir dos anos 1960, entretanto, esta visão empírica e antagonizada do rural e do urbano já apresentava dificuldades para se sustentar, em virtude de o processo de aproximação das relações entre campo e cidade tornar cada vez mais evidente o hibridismo cultural da vida no campo.

Segundo Wanderley (2009), a mistura entre elementos do modo de vida urbano com o rural se fez sentir, principalmente, em decorrência da monetarização das relações de trabalho e das trocas mercantis. Os habitantes do campo tornaram-se, também, consumidores de bens e serviços, aproximando o seu modo de vida ao dos citadinos, ainda que isto não significasse, por si mesmo, a perda da sua identidade. Desta forma, não fazia mais sentido pensar-se em um continuum evolutivo, tendo em vista que se tornava evidente que estes espaços estavam em contínua transformação, assim como os seus habitantes.

<sup>1</sup>Termo da língua francesa, utilizado por Rambaud (1973): Trabalho em que a técnica é improvisada, adaptada aos materiais, às circunstâncias.

<sup>2</sup>Termo da língua francesa, utilizado por Rambaud (1973): Tipo de ocupação manual ou mecânica que exige um aprendizado e que é fundamental à sociedade moderna.

Diante dessas aproximações entre os modos de vida de citadinos e rurais, uma nova vertente da literatura vem dando ênfase nas transformações relativas ao modo de vida, em detrimento das preocupações voltadas para o espaço. Expressam esta tendência atual os estudos sobre *livelihoods* de autores como Ellis (2000), Haan e Zoomers (2005), Pereira, Souza e Schneider (2010) e Perondi (2007). Com uma perspectiva menos voltada para a relação entre a sustentabilidade e os meios de vida, como a manifestada entre os autores citados anteriormente, mas também se voltando para as transformações nos modos de vida no campo, temos os estudos de Carneiro (2012) e Wanderley (2009), dentre outros, que cada vez se afastam mais de uma tendência centrada na análise do espaço rural para uma análise em torno das transformações e permanências em torno dos modos de vida dos habitantes do campo. Por isso, para Biazzo (2008), seria importante se observar que existem ruralidades e urbanidades, as quais expressariam as racionalidades, as construções simbólicas, as manifestações ou criações culturais concebidas, a partir de hábitos e costumes diferenciados localmente.

As concepções de Biazzo (2008) se coadunam com a de Rambaud (1973), que realizou uma ampla pesquisa sobre o processo de urbanização do campo na França, no pós-Segunda Guerra Mundial, defendendo a perspectiva de que a sociedade rural era parte de uma sociedade una, dada a força expansiva do modo de vida urbano, que, segundo ele, embora tivesse tido o seu nascimento na cidade, não se restringia a ela, envolvendo, também, o campo. Essa força expansiva, própria do modo de vida urbano, adviria do fato de a cultura urbana se identificar com uma cultura com características universalizantes, já que possuiria componentes materiais e símbolos, que propiciariam a abertura da sociedade para um amplo acesso e troca de informações e de bens materiais e culturais.

Porém, o gradativo e heterogêneo processo de aculturação da sociedade rural face à urbana não se estabeleceria de forma impositiva, como defende Burke (2010), em seu estudo sobre o hibridismo cultural. Os próprios habitantes do campo manifestariam o desejo de assumir um modo de vida mais urbano, em virtude de concebê-lo como sendo menos “sofrido” e “rude”. Tanto para Burke (2010), como para Rambaud (1973), o processo de urbanização seria antes de tudo mental e se manifestaria de forma segmentada e diferenciada em termos de grupos e indivíduos em uma dada sociedade. Cada indivíduo montaria o seu “*canivas*”, uma espécie de tela sobre a qual, de forma individualizada, cada um poderia tecer o seu próprio bordado, a sua própria trama, com aquilo que

escolheu pegar da cultura urbana. Ou seja, a tela seria a estrutura que serve de base para o indivíduo constituir as suas referências, a sua identidade, mas ela seria flexível, permitindo ao indivíduo fazer escolhas.

Burke (2010) mostra como este fenômeno se manifesta na música, na literatura, nas práticas culturais, na economia, na política, em diferentes culturas. Rambaud (1973), detendo-se à esfera do processo de transformação pelo qual os habitantes do campo passaram no Pós-Segunda Guerra Mundial, destacou que tal processo se dava de dentro para fora, não como uma simples imposição de um grupo dominante. Tal como Burke (2010), mostrou em seus estudos sobre o hibridismo cultural ao chamar a atenção para o fenômeno da circularidade cultural, Rambaud (1973) destaca que os rurais elaboravam representações sobre a cidade e sobre a cultura urbana em seu quadro mental de referência, o qual lhe servia de guia para orientar as suas atitudes e comportamentos.

Candido (1964), na obra *Os parceiros do Rio Bonito*, utilizando-se de uma abordagem bem próxima à de Rambaud (1973), descreve as transformações dos “meios ou condições de vida” em um agrupamento de caipiras, durante os anos de 1948 a 1954, em um município do interior de São Paulo. O autor utilizou-se tanto da Antropologia quanto da Sociologia, com dados históricos e estatísticos, buscando realizar um equilíbrio entre as duas. Metodologicamente, o autor lançou mão de dois recursos, a fim de buscar informações sobre a vida do homem do campo, sendo eles os documentos de relatos de viajantes dos Séculos XVIII e XIX, bem como de relatos de idosos da região, a fim de saber deles como era o “tempo dos antigos”. Segundo Candido (1964), a cultura e a sociedade rústica/caipira apontavam para o que existia de tradicional no Brasil. Para o autor, a sociedade caipira tradicional caracterizava-se por uma vida social fechada, com base na economia de subsistência e marcada por certa homogeneidade.

Segundo Perondi (2007), o termo “meios de vida” pressupõe um equilíbrio relativo entre as necessidades de dada sociedade e a sua satisfação por meio de recursos do meio físico. No entanto, as necessidades de uma sociedade não podem ser entendidas apenas pelo seu caráter natural, relativo à existência física dos indivíduos, mas também pelo seu caráter social e cultural, ou seja, as necessidades seriam inventadas pelo homem na vida em sociedade e a sua satisfação dependeria dos recursos por eles disponibilizados. A sociedade, portanto, precisaria se organizar a fim de satisfazer determinada necessidade. Essa organização da sociedade para satisfazer as suas

necessidades chamar-se-ia meios de vida ou modos de vida. Candido (1964) exemplifica bem o constructo meios de vida ao dizer: “o homem não precisa apenas de comida, mas de uma organização para obter comida” (GOODFELLOW, 1939 apud CANDIDO, 1964, p. 11).

Nesse sentido, ao avaliar como se comportou a cultura caipira diante de fatores de perturbação representados pelo latifúndio produtivo comercializável, pelo desenvolvimento urbano, pelo escravo e pelo imigrante, Candido (1964) demonstra que o modo de vida caipira passou por uma redefinição de vínculos de dependência, que incorporaram a órbita da fazenda e das povoações, afastando-se relativamente das estruturas tradicionais típicas. A situação estudada pelo autor seria resultado da coexistência dos fatores de persistência, os quais contribuiriam para a continuidade dos modos tradicionais de vida e dos fatores de transformação que representariam a incorporação de padrões modernos. Diante da realidade de mudança, o autor classifica três indivíduos típicos: 1) o caipira que procura enquadrar-se ao máximo às novas condições; 2) o que se apegua à vida tradicional, procurando conciliá-la com as exigências presentes; 3) o que é totalmente incapaz de ajustar-se às duas condições anteriores.

Além do mais, segundo o autor, a realidade seria complexa e não permitiria ver na influência exercida pela urbanização um processo evolutivo simples e unívoco. Na verdade, os fatores tradicionais exerceriam ação reguladora, não raro envolvendo os outros, combinando-se a eles, integrando-os de certo modo no seu sistema: “A situação não é de substituição mecânica dos padrões; mas de redefinição dos incentivos tradicionais, por meio do ajustamento dos velhos padrões ao novo contexto social” (CANDIDO, 1964, p. 161). A “acomodação” do caipira aos padrões urbanos se faria conforme o encontro de condições satisfatórias para substituir os seus próprios padrões de vida. Por fim, Candido (1964) argumenta que este fenômeno não deveria ser encarado em si como expressão de uma cultura vivendo fases do seu desenvolvimento, dentro de uma perspectiva evolutiva, mas, antes, como um fenômeno global de aproximação entre a cultura das cidades que vai absorvendo as variedades culturais rústicas, desempenhando, portanto, cada vez mais, o papel de cultura dominante, pela imposição de suas técnicas, seus valores e padrões de vida.

Na década de 1990, surge no Brasil uma nova abordagem para os processos de transformação do rural, em que a terminologia novo rural foi cunhada e utilizada para descrever as mudanças pelas quais vem

passando o campo brasileiro, dentro de uma perspectiva macroestrutural, centrando o foco das mudanças nas transformações das estruturas sociais e econômicas. De acordo com Silva (1997), pensar as diferenças entre rural e urbano torna-se cada vez menos importante. Segundo o autor, o rural hoje deve ser entendido como um continuum do urbano no nível espacial e, no que se refere à estrutura econômica e de trabalho, o rural não pode ser mais identificado ao agrário e o urbano ao industrial.

De acordo com Silva (1997), essas mudanças que estão tornando o rural mais urbanizado são, em parte, resultado do processo de industrialização da agricultura, do avanço do capitalismo sobre o campo. Neste processo, a atividade agrícola deixa de ser um sistema autárquico para se integrar à economia geral e, por outro lado, fruto de mudanças políticas, econômicas e sociais ligadas à questão do status profissional e ao encurtamento de distâncias a partir das inovações em comunicação e transporte. O autor aponta, assim, para uma nova sociedade: a pós-industrial. Dentro do chamado novo rural, o autor destaca a importância de dois processos: a presença da pluriatividade e das atividades não agrícolas no campo. Segundo ele, de um lado, os agricultores e trabalhadores rurais assalariados se dedicariam à agricultura por tempo parcial, combinando-a, de forma crescente, com atividades rurais não agrícolas ou atividades urbanas; de outro, os profissionais de origem urbana, atraídos pela vitalidade do novo rural, passariam a reconhecer no campo a oportunidade para o desenvolvimento de seus negócios.

Veiga (2004), ao analisar o destino da ruralidade dentro do processo de globalização, utiliza-se de uma abordagem territorial e se baseia em variáveis empíricas. O pesquisador afirma que a dicotomia rural-urbano continua a perpetuar em seus extremos duas hipóteses opostas: a da completa urbanização de Henri Lefebvre de 1970 e a do renascimento do rural de Bernard Kaiser de 1972. No entanto, Veiga questiona a utilidade de ambas para a atual situação em que se encontra o rural. Para ele, tanto a hipótese da urbanização do campo de Lefebvre, quanto a do renascimento do rural, de Kaiser, deveriam ser em partes refutadas e em partes verificadas, o que levaria, segundo ele, a uma terceira: “[...] o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo” (VEIGA, 2004, p. 67).

Nesse sentido, Veiga (2004) defende que, nos últimos vinte anos, tornou-se cada vez mais forte a atração exercida pelo rural em todas as sociedades desenvolvidas. Mas essa atração pouco teria a ver com a relação que essas sociedades tiveram com o rural no passado. A atual

ruralidade não faz voltar os elementos da ruralidade pretérita e por isso não cabe o termo renascimento, já que essa atração ancora-se em outros elementos, no caso as amenidades rurais. Assim, a urbanização tende a revigorar a ruralidade, mediante mutações. Por fim, Veiga (2004) coloca que não cabe falar em um único destino para a ruralidade, mas, segundo ele, a globalização parece apontar vários destinos para ela.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação realizada teve um caráter cross-sectional, com a aplicação de questionários uma única vez a cada respondente. A coleta de dados foi realizada com a população de dois municípios Capixabas: Venda Nova do Imigrante e Domingos Martins, municípios caracterizados pelo desenvolvimento crescente do turismo rural combinado com atividades agrícolas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2011), 75,7 % da população de Domingos Martins residem no campo, sendo 90% das propriedades de base familiar. A renda advinda do café se constitui na base da economia do município, seguindo-se do turismo. O município de colonização alemã, pomerana e italiana oferece infraestrutura voltada para o turismo rural, como hotéis, pousadas, sítios de hospedagem e de lazer, cafés coloniais e campings.

Já Venda Nova do Imigrante conta com uma população de 20.447 habitantes e 5.638 habitantes residem no campo, ou seja, um percentual bem menor que o de Domingos Martins. O município, também, tem no café a principal fonte de renda do município, com o mesmo estando presente em 90% das propriedades. O município é conhecido como a Capital Nacional do Agroturismo, atividade em plena expansão na região (IBGE, 2011). Desde 1991, os produtores se associaram ao Centro de Desenvolvimento Regional do Agroturismo, criando e organizando roteiros de visita para os turistas. Por fim, vale destacar que os dois municípios são vizinhos

e se inscrevem dentro de um mesmo território de rotas e caminhos turísticos, que compõem os destinos turísticos das Serras Capixabas.

Em uma primeira etapa de identificação dos empreendimentos, listaram-se cento e onze empreendimentos rurais que recebiam turistas, estando os mesmos distribuídos em oito circuitos turísticos. Em virtude de em alguns casos os gestores não terem sido encontrados nas propriedades, aplicou-se ao todo oitenta e oito questionários, em todos os circuitos. Os dados obtidos por meio dos questionários foram tabulados e submetidos quando pertinente a análises estatísticas com a ajuda do software SPSS 20.0. Para a descrição dos dados, partiu-se de uma análise exploratória (EAD). Posteriormente foram realizados testes de hipóteses, sendo estes: testes de médias para as variáveis métricas e teste *Qui-quadrado* para algumas variáveis nominais, adotando-se um nível de significância de 5% para todos os testes.

A progressiva passagem do trabalho no campo da *bricolage* para o *métier* se constitui no ponto central pelo qual se estabelecem todas as outras mudanças em torno dos modos de vida no campo. A fim de realizar essa análise, trabalhou-se com as seguintes variáveis: tipos de trabalho realizados pelos gestores de turismo rural, formação, tipos de aprendizagem, escolaridade, renda, realização de planejamento e contabilidade, consumo e tempo.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na pesquisa de campo constatou-se que em 36,4% dos empreendimentos visitados existiam apenas atividades não agrícolas. Na maioria dos estabelecimentos, ou seja, em 63,6% deles, dedicavam-se à combinação do turismo com a atividade agrícola (Tabela 1). Nestes empreendimentos turísticos, 40,9% dos respondentes nunca haviam trabalhado antes com a agricultura e 59,1% deles vinham de uma trajetória de trabalho na agricultura. Assim, ao estabelecer uma relação cruzada entre trabalhar com turismo e trajetória anterior a ele, observou-se a seguinte situação:

**TABELA 1** – Relação entre trajetória na agricultura e tipos de atividades desenvolvidas na propriedade

|  |     | Atividades da propriedade |                                      | Total |
|--|-----|---------------------------|--------------------------------------|-------|
|  |     | Atividades não agrícolas  | Atividades agrícolas e não agrícolas |       |
| O respondente já trabalhou com agricultura/afins | Não | 20                        | 16                                   | 36    |
|  | Sim | 12                        | 40                                   | 52    |
| Total  |     | 32                        | 56                                   | 88    |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012



Os dados apresentados mostraram que ter uma trajetória de trabalho com a agricultura influenciava na sua manutenção, mesmo mediante o desenvolvimento do turismo rural, corroborando com os resultados encontrados em estudos como o de Carneiro (2012). Aqueles que não vieram de uma trajetória de trabalho na agricultura se dedicavam mais a trabalhar de forma exclusiva com atividades não agrícolas<sup>3</sup>. Ainda em relação aos tipos de trabalho desenvolvidos, constatou-se que 44,3% dos respondentes realizavam mais de uma atividade. Dentre estes, 64,1% combinavam o turismo rural com a atividade agrícola. No entanto, também foram citadas outras atividades, a saber: comerciante (7,7%), artesão(ã) (5,1%), consultor(a) (5,2%); professora (5,1%); feirante (2,6%), cozinheira (2,6%), pedagoga (2,6%) e por fim observou-se um caso de tripla atividade (2,6%) em que a empreendedora do turismo era, também, agricultora e costureira. Percebeu-se, assim, uma tendência à diversificação produtiva do campo.

Quando se destaca a passagem do trabalho realizado enquanto *bricolage* para o trabalho realizado como *métier*, o que se quer evidenciar, segundo Rambaud (1973), é que a *bricolage* se caracterizaria por ser uma herdada, passada de pai para filho, em que o imprevisto e a falta de precisão eram características marcantes, enquanto que o *métier* exigiria uma formação, uma preparação mais formal. A *bricolage* se caracterizaria pela adaptação, pela aplicação de técnicas e ferramentas antigas em projetos novos, de forma improvisada. No *métier* a técnica assumiria contornos precisos e preditivos em relação aos resultados a serem alcançados, permitindo, inclusive, uma maior segurança em relação aos resultados a serem obtidos e alcançados no futuro. Na pesquisa os dados mostraram que as fontes de ensinamento eram muitas, no entanto, as que mais prevaleceram foram as formas híbridas de aprendizagem, em que os conhecimentos advindos do saber-fazer passado pela família combinavam com aqueles saberes adquiridos por meio, também, de cursos, como pode ser observado pela Tabela 2 exposta a seguir.

<sup>3</sup>Constatou-se que 20 dos 36 respondentes que não vieram de uma trajetória de trabalho na agricultura se dedicavam exclusivamente às atividades não agrícolas. Já dos 52 respondentes que vieram de uma trajetória de trabalho agrícola, 12 abandonaram a agricultura, enquanto que a maioria (40 respondentes) passou a combinar atividade agrícola com não agrícola. Diante dos resultados obtidos acima, realizou-se o teste de independência do *qui quadrado* que constatou que as variáveis eram dependentes ( $p=0,02$ ) indicando que ter ou não uma trajetória de trabalho na agricultura estava relacionada com o tipo de atividade desenvolvida na propriedade.

**TABELA 2** – Fontes de aprendizagem do trabalho no turismo rural

| Fontes de aprendizagem    | Porcentagem (%) |
|---------------------------|-----------------|
| Família e prática         | 22,7            |
| Família, prática e cursos | 62,5            |
| Cursos                    | 14,8            |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012

Os resultados apontam a predominância de uma mescla entre o saber-fazer herdado e praticado de forma espontânea, com o conhecimento adquirido pelo curso. Os tipos puros de conhecimento, herdado ou aprendido em cursos foram minoritários. Ou seja, os empreendedores na atividade turística consideram esta uma profissão que se estrutura sobre um patrimônio cultural herdado, mas que necessita se adaptar às exigências de qualidade advinda com os padrões urbanos de consumo trazidos pelos cidadãos. Corroborando tal afirmação, o fato de que 94,3% dos respondentes terem dito que viam o seu trabalho no turismo rural como a sua profissão e 95,5% que já realizaram algum tipo de curso para trabalhar com o turismo rural. Os cursos realizados pelos respondentes variavam desde culinária, boas práticas de fabricação, passando por formação de preços, contabilidade e atendimento aos turistas. A fim de constatar outras mudanças nas práticas de trabalho advindas com o turismo, indagou-se dos entrevistados se observavam mudanças na forma como realizavam o trabalho voltado para o turismo (Tabela 2).

Pelo exposto, observou-se que ocorreram várias mudanças na forma de fazer as atividades, mudanças essas advindas de uma exigência do mercado e do público consumidor, corroborando, assim, com estudos como os

**TABELA 3** – Mudanças na forma de realizar o trabalho

| Mudanças                                    | (%)  |
|---|------|
| Qualidade dos produtos e dos serviços       | 81,8 |
| Apresentação/aparência                      | 59,1 |
| Estrutura física                            | 51,1 |
| Técnicas de preparo, ingredientes e medidas | 46,6 |
| Máquinas e equipamentos                     | 45,5 |
| Higiene e boas práticas                     | 33,0 |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012

de Silva (1998), que mostram que o trabalho no turismo rural tem adquirido um caráter de *métier*. Abaixo, citam-se alguns relatos dos empreendedores sobre a forma como se processaram estas mudanças:

“Mudou a estrutura, a gente fazia num fogão à lenha, numa tapagem toda aberta. Hoje a gente já reformou a parte de produção, que é toda telhada, toda azulejada. O fogo já não é mais direto, a gente montou uma caldeira pra tá fazendo, pra poder ter um pouco mais de higiene na parte da produção. Inventamos, também, uma máquina de bater o açúcar.” (Respondente 1, mulher, 42 anos)

“Nós usamos as mesmas peças de carne, os mesmos invólucros. A forma de fazer é a mesma, mas a gente foi fazendo alguns ajustes. Por exemplo, antigamente a gente amarrava com embira, que é uma tira de uma árvore, depois era com um barbante muito forte, depois foi com tira de náilon. Ai, veio a rede [...] e hoje a gente já faz com rede. [...] A questão do sal, antigamente não pesava, a minha mãe botava na mão, via e dava sempre certo. Mas pra mim eu já uso o peso, balança, cálculo e é aquilo, tenho certeza que vai ficar bom e é por aí. [...] também uso o ar condicionado por causa da mudança do tempo, antigamente era mais frio, não precisava.” (Respondente 6, mulher 64 anos)

“Mudou a carne, porque eles (os *nonnos*) faziam com a carne do pescoço do suíno, essa carne é muito fibrosa e gordurosa e nós mudamos porque nós percebemos que os turistas queriam pra tira gosto e esse socol dos nossos *nonnos*, eles usavam como comida principal, pra mesa mesmo, eles davam até um nome, era sagrado. [...] eles não tinham dinheiro pra comprar presente, eles presenteavam com socol. No entanto, se alguém comesse fora de hora, assim, pra tira gosto, era motivo de briga. Por isso que nós mudamos.” (Respondente 8, mulher, 54 anos)

“[...] esse cesto aí (aponta o dedo para o cesto) é do meu pai, ele que fazia. O meu sobrinho mais velho aprendeu com o papai. Porém, o papai, você pode ver, ele aproveitava esses arames velhos, porque italiano tinha muito desse negócio de aproveitar. Ele ia lá onde o moço mexia com cabo de energia, pegava esses arames, vinha a pé e ele aproveitava tudo. Mas o meu sobrinho já usa só taquara, ele é mais técnico.” (Respondente 2, mulher, nativa, 61 anos)

No primeiro relato, nota-se como o uso da tecnologia e de equipamentos é percebido como tendo vindo para facilitar o trabalho. No segundo, faz-se, também, alusão ao uso de equipamentos, como o ar condicionado, bem como as mudanças em torno do uso de medidas e pesos, que, segundo Candido (1964), revela uma racionalização da vida material. No terceiro relato foram citadas as mudanças em torno de um dos alimentos mais típicos da região e que atrai, também, a curiosidade do turista, o socol. De acordo com a respondente número oito (8), o alimento passou por uma série de mudanças, em virtude das mudanças na sua própria função, de alimento sagrado dentro da cultura rural tradicional, a um tira gosto para os turistas. Por fim, no último relato, cita-se a substituição do cesto, que era confeccionado a partir de restos de materiais e que, atualmente, é feito com material próprio para cesto.

Um aspecto citado pela respondente número um (1) merece destaque. Refere-se à capacidade de invenção dos rurais. Presenciaram-se, durante a realização da pesquisa, quatro casos em que os respondentes disseram ter inventado algum tipo de máquina ou equipamento, em função das especificidades dos trabalhos que executavam, estando essas invenções muito ligadas à inteligência prática dos rurais e às necessidades impostas pelo trabalho no dia a dia, mostrando, assim, a permanência de formas de *bricolage*. Entre as invenções estavam: uma máquina de peneirar o fubá; uma máquina de prensar aipim; uma máquina de ferver caldo de cana e uma bateadeira para mexer o açúcar. As falas que se seguem ilustram este caráter inventivo face às necessidades sentidas:

“[...] hoje existem máquinas para pequenas indústrias, mas para uma quantidade de produção um pouco maior, acaba ficando um pouco caro, aí o que a gente consegue vai inventando. Dá aquele jeitinho, dá uma bordoadada pra lá, uma batidinha pra cá.” (Respondente 1, mulher, nativa, 42 anos)

“[...] as máquinas fui eu que desenvolvi também. Uma máquina pra abanar (peneirar) fubá. A gente acaba copiando alguma coisa dos outros. Eu fui ao Rio Grande do Sul, vi uma lá. Cheguei aqui e fiz a minha. Fiz também uma máquina de misturar o aipim cozido. Compro os materiais em ferro velho. Porque na verdade a gente trabalha tanto, o trabalho da gente é tão cansativo que se a gente não inventar nada pra facilitar fica difícil. Essa do aipim é tudo em inox. Eu imagino na cabeça e vou fazendo.” (Respondente 5, homem, nativo, 50 anos)

De acordo com Rambaud (1973), os rurais distinguem o “saber” da “cultura”. O saber estaria ligado à capacidade de “pensar bem”, de refletir. E nesse ponto, eles mesmos se reconhecem superiores aos citadinos, em razão de seu espírito criador diante de situações complexas que os obrigam a resolver por eles mesmos vários problemas, enquanto que os citadinos têm certa passividade procurando soluções “compradas” para as dificuldades cotidianas. Mas se a *bricolage* se constituía em um fator de permanência do provisório nas práticas cotidianas dos gestores de turismo rural, outros aspectos foram introduzidos ou incrementados nas suas práticas cotidianas, como as ações associativas.

A participação em associações e sindicatos, segundo Veiga (2004), constituiu-se em mais um indicador do processo de transformação das práticas de trabalho dos gestores. A participação dos gestores de turismo rural em associações, sindicatos e cooperativas pode ser tomado como um indicativo de abertura para práticas típicas do processo de profissionalização. Observou-se que 89,8% dos respondentes estavam ligados a alguma associação ou grupo de turismo rural; 38,6% eram associados ao sindicato de produtor ou de trabalhador rural e 27,3% a alguma cooperativa de crédito. Outro aspecto relativo ao processo de transformação da sociedade rural diz respeito à educação que se mostra cada vez mais, segundo Veiga (2004), em um processo de adaptação aos imperativos da sociedade do conhecimento. Na pesquisa, constatou-se que o número de anos de estudo variava entre 4 e 21 anos, ficando a média em torno de 10 anos. A maioria dos respondentes (35,2%) possuíam o ensino médio completo, outros 21,6% possuíam o ensino fundamental incompleto, como pode ser observado na Tabela 4.

A formação dos habitantes do campo no nível técnico e superior aponta para a conexão entre campo e cidade no mundo atual. Segundo Durán Vázquez (2011) os imperativos socioculturais atingem a todos na moderna sociedade do conhecimento e da comunicação. No entanto, segundo Rambaud (1973), existiriam fatores culturais autóctones que contribuiriam para reduzir o seu nível de escolaridade dos rurais, tais como: a falta de “paciência” dos mesmos para esperar o tempo necessário para o término de uma formação superior; bem como a grande importância que a sociedade rural atribuiria ao trabalho, fazendo com que os indivíduos comessem a trabalhar muito cedo. No caso estudado, a idade com a qual o respondente começou a trabalhar variou entre 5 e 36 anos, sendo a média de 11,5 anos.

Para exemplificar essa cultura do trabalho como elemento central e importante para a população que vive no campo, cita-se abaixo o relato de um casal de empreendedores do turismo rural que sempre trabalhou na agricultura, manifestando a sua indignação contra a atual legislação que proíbe as crianças de trabalharem, defendendo, assim, a importância do trabalho para a formação moral de uma pessoa:

**TABELA 4** – Nível de escolaridade dos respondentes

| Nível de escolaridade         | Porcentagem (%) |
|-------------------------------|-----------------|
| Ensino fundamental incompleto | 21,6            |
| Ensino fundamental completo   | 10,2            |
| Ensino médio incompleto       | 3,4             |
| Ensino médio completo         | 35,2            |
| Ensino técnico incompleto     | 6,8             |
| Ensino técnico completo       | 5,7             |
| Ensino superior incompleto    | 1,1             |
| Ensino superior completo      | 9,1             |
| Pós-graduação especialização  | 5,7             |
| Pós-graduação doutorado       | 1,1             |
| Total                         | 100,0           |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012

“Marido: “Quando criança a gente tinha que fazer alguma coisa, capiná o quintal, catar frutas pros animais. Eles (os mais velhos) não deixavam a gente na folga, não. Não é igual hoje que só pode trabalhar depois que tá maconhado, porque se botasse trabalho neles, as crianças não iam atrás disso (drogas). Então é muito triste isso daí, né. Faz umas leis, eu acho, absurdas e depois quem trabalha é que tem que pagar. “Tanto trabalho que a pessoa poderia aprender.”  
Esposa: “e depois com 16 anos, você acha que uma pessoa que nunca trabalhou vai querer trabalhar?”  
Marido: “aquele que quer fazer, que recebeu uma idoneidade, né, esse vai pra frente, agora aquele que não aprendeu fica aí no cabide de emprego, porque não consegue fazer por conta própria.” (Questionário 9, nativos, pluriativos, homem 68 anos, mulher 66 anos)

Na fala anterior, pode-se notar também certa aversão do agricultor pluriativo em relação ao trabalho

assalariado, denominado por ele de cabide de emprego. Essa opinião ilustra bem a racionalidade ainda presente na sociedade rural em que o trabalho por conta própria é o mais desejável e ocupa lugar de destaque. A perspectiva de se ter um patrão e do tempo de trabalho rigidamente determinado são contrários à noção de autonomia típica do modo de vida camponês presente na sociedade rural. Ao se utilizar a correlação de Pearson, a fim de mensurar a existência de correlação entre os anos de estudo e a idade com que a pessoa começou a trabalhar, percebeu-se que esta correlação era positiva, ou seja, quanto maior a escolaridade, maior a idade com que o respondente começou a trabalhar e vice-versa. Observou-se, ainda, que os respondentes que não trabalharam com agricultura começaram a trabalhar mais tarde em relação aos que já haviam trabalhado com a agricultura. Os primeiros começaram a trabalhar com a média de 14,61 anos, enquanto os segundos com uma média de 9,35 anos<sup>4</sup>.

No que diz respeito quanto à produção para a subsistência, verificou-se que, na grande maioria das propriedades, (79,5%), existia produção para o autoconsumo. No entanto, essa produção era pequena, dado que aproximadamente 80% das propriedades compravam fora da propriedade mais de 50% dos alimentos que consumiam, como pode se observar na Tabela 5.

**TABELA 5** – Porcentagem de alimentos comprados fora da propriedade

| Alimentos comprados fora | Frequência | (%)   |
|--------------------------|------------|-------|
| Menos de 25%             | 5          | 5,7   |
| De 26 a 50%              | 13         | 14,8  |
| De 51 a 75%              | 7          | 8,0   |
| Mais de 76%              | 23         | 26,1  |
| Quase 100%               | 22         | 25,0  |
| 100%                     | 18         | 20,45 |
| Total                    | 88         | 100,0 |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012

<sup>4</sup>A fim de saber se as médias eram estatisticamente diferentes, realizou-se o teste T para as duas amostras independentes, entre os que trabalharam e os que não trabalharam com agricultura. Assumindo - se que as variâncias não eram iguais ( $p = 0,018$ ), percebeu-se as médias das idades entre a população que trabalhou e que não trabalhou na agricultura eram diferentes. Portanto, pode-se dizer que a média da idade com que se começou a trabalhar com agricultura era estatisticamente menor do que a da população que não trabalhou, ou seja, os que já trabalharam com agricultura começaram a trabalhar mais cedo do que os outros, afirmando assim novamente o poder do trabalho na sociedade rural agrícola.

Essa constatação corrobora Candido (1964), Carneiro (2012) e Wanderley (2009), que destacam as mudanças nos modos de vida dos agricultores face ao processo de integração à sociedade capitalista, destacando que os bens de consumo antes produzidos em nível doméstico, passavam cada vez mais a serem substituídos por itens comprados fora da propriedade. Também a presença da monetarização mostra como ganha cada vez mais importância, na sociedade capitalista, as relações produtivas pautadas no dinheiro. O trabalho para subsistência vai aos poucos sendo substituído pelo trabalho remunerado. Esse aspecto do processo de transformação das relações sociais no campo pode ser claramente vislumbrado na fala de uma gestora do turismo rural: “Nosso meio de vida, hoje é muito melhor do que era antigamente, hoje, todo dia você vê dinheiro” (Respondente 10, nativa, mulher, 41 anos). Como destacam Carneiro (2012) e Wanderley (2009), os bens de consumo se tornam cada vez mais obtidos pela compra, substituindo a produção realizada no nível doméstico. Dessa forma, de uma fase em que o dinheiro era quase ausente, sucedeu outra, em que este assumiu caráter cada vez mais poderoso, pelo incremento da compra e da venda. Essa mudança pode ser compreendida melhor pelo depoimento de uma agricultora aposentada que descreveu o tempo de antigamente, em termos de produção:

“Só comprava açúcar, trigo e arroz, o resto era tudo feito em casa: fazia biscoito, broa. Pra 11 filhos precisava fazer muito, né? A gente comprava trigo a saco, não era a quilo, não. Porque até que ia à cidade comprar mais, tinha que comprar um saco. Era difícil porque não se tinha dinheiro e se tinha que fazer tudo.” (Depoimento 1, agricultora aposentada, 71 anos)

A monetarização mostrou-se uma constante nas relações estabelecidas pelas famílias que trabalhavam com atividades relacionadas ao turismo rural. O rendimento mensal total das 87 famílias variou de R\$1.000,00 a R\$25.000,00 reais, ficando a média em torno de R\$5.180,00. Considerando-se todas as fontes de renda, constatou-se que 18,2% dos respondentes declararam ter renda advinda de aposentadoria e/ou pensão, 57,7% da agricultura e 37,5% de outro trabalho ou fonte de renda exterior à propriedade. Quanto à fonte de renda mais importante para a família, observou-se que para 47% dos respondentes a renda mais importante era a do turismo rural, para 17% a agricultura, para 14% a combinação do turismo rural e da atividade agrícola, e para outros 16% era outro trabalho. Ainda, em relação à renda mensal aferida

apenas com a atividade de turismo rural esta variou entre R\$124,00 e R\$17.500,00 reais, ficando a média, em torno de R\$2782,50 reais.

Observou-se, ainda, que o turismo rural, dentro da realidade estudada, deixou de ser considerado uma atividade de cunho acessório, visto apenas como complementar à agricultura, embora fosse percebido como podendo até revitalizá-la. Nas falas dos entrevistados surgiram depoimentos afirmando que o turismo rural, às vezes, contribuía para evitar as oscilações de preço do mercado, por se constituir em uma oportunidade de vender os produtos in natura ou processados, diretamente ao turista, por preços melhores que os de mercado. Estes eram vendidos dentro das propriedades para os turistas, bem como em feiras semanais de agroturismo, que elevavam consideravelmente a renda familiar. Esse papel de centralidade e importância do turismo rural foi destacado na fala de uma gestora:

“[...] a agricultura pára e o turismo continua. A agricultura é muito instável. Tá muito difícil você falar: eu vivo de agricultura. Não vive, gente! Tá muito difícil.” (Respondente 12, mulher, nativa, 49 anos)

Quanto à posse de alguns bens e serviços que eram, originalmente, considerados como citadinos, observou-se que itens e serviços como: energia elétrica, água encanada, fogão a gás, geladeira, máquina de lavar e/ou tanquinho e televisão estavam presente em 100% das propriedades. O computador em 86,4%, Em relação ao tipo de fogão mais utilizado no domicílio, em 65,9% dos casos o que predominava era o fogão a gás e em 19,3% combina-se o uso de fogão à lenha e fogão a gás, enquanto que apenas em 14,8% utilizava-se, principalmente, o fogão à lenha, mesmo possuindo o fogão a gás.

Outro fator impactante nos modos de vida das famílias que trabalham com turismo rural na região serrana do Espírito Santo está relacionado à acessibilidade aos meios de transporte. O automóvel se constituiu no principal meio de locomoção utilizado pela família em 94,3% dos casos, seguido da moto (3,4%) e do ônibus (2,3%). Os meios de locomoção tradicionais como charrete e cavalo, ou mesmo a falta de meios de transporte, não foram citados uma única vez. No que se refere ao acesso às tecnologias de comunicação observou-se que 76,1% dos respondentes possuíam telefone fixo, 98,9% possuíam celular e 78,4% possuíam internet em casa:

“Eu gosto do lugar que eu moro. Aqui tem conforto, tem de tudo, até internet hoje já tem. Hoje em dia

você não vive sem o celular. Você fica perdida se você não tiver em contato com alguém.” (Respondente 19, mulher, nativa, 42 anos)

O acesso da população, que vive no campo, nesta região, a bens e serviços antes restritos aos citadinos, constitui-se em um dos mais expressivos retratos da transformação dos modos de vida no campo. Rambaud (1973) e Wanderley (2009) apontam para um movimento de paridade social e econômica entre os habitantes do campo e da cidade. De acordo com Rambaud (1973), essa paridade seria fruto, em parte, da integração da sociedade rural à economia e à sociedade global. No entanto, deve-se fazer uma ressalva, nesse ponto, haja vista que esta integração não se estabelecerá de forma uniforme, já que existem desigualdades e diferenciação entre os grupos sociais que habitam o campo. Como destaca Carneiro (2012), as diferenças econômicas e sociais entre os grupos sociais que habitam o campo mostrariam que este processo de aproximação entre os modos de vida do campo com os da cidade, dá-se de forma heterogênea e em ritmos diferenciados.

Outro indicador utilizado para mensurar as mudanças nos modos de vida no campo se refere ao uso da contabilidade na condução dos empreendimentos de turismo rural. De acordo com a teoria, a realização da contabilidade do negócio indicaria mudança de mentalidade. Neste sentido, observou-se que 61,4% dos empreendimentos realizavam a contabilidade, enquanto que 29,5% disseram fazer a contabilidade mais ou menos, ou seja, a contabilidade era feita, mas não de forma precisa. Segundo Rambaud (1973), esse mais ou menos expressaria um conhecimento aproximativo, tipicamente rural, tal como os 9,1% que declararam não ter qualquer controle, ou fazer qualquer contabilidade do negócio. Os motivos que levaram os respondentes a realizarem a contabilidade do negócio, estavam relacionados em 46,2% dos casos à necessidade de ter um controle e em 40,7% das vezes à necessidade de saber o lucro, indicando assim, uma mentalidade em que não existiria mais o medo de calcular. Isso se daria, de acordo com Rambaud (1973), porque a produção deixaria de ser apenas para a subsistência e passaria a adquirir uma conotação econômica, de lucro. Para Candido (1964), a necessidade de compra e venda cada vez maior exigiria a construção desse orçamento.

Os motivos relacionados à realização da contabilidade no formato do mais ou menos ou da não realização do mesmo foram relacionados em 52,9% dos casos à falta de hábito, em 8,8% à falta de tempo e em

11,7% ao medo de desanimar. De acordo com Candido (1964), a necessidade da construção de um orçamento seria algo imposto pelas transformações da sociedade e representaria uma transformação em relação ao modo de vida tradicional do homem do campo, já que antes os bens eram produzidos em casa e havia um intercâmbio mais restrito, econômico mais restrito. Assim, o cálculo, no sentido restrito do termo, quase não existiria. Assim, compreendem-se melhor as justificativas dos gestores que relataram realizarem a contabilidade mais ou menos e dos que nunca a realizavam, como se pode observar nas falas que se seguem:

“(…) é muito difícil (fazer a contabilidade), já tentei fazer umas três vezes, eu sou muito ruim pra mexer com isso [...] Eu não tenho tempo, tem tanto trem pra você olhar e mexer, não sei nem que hora você vai parar pra fazer a contabilidade. Tem um ditado que fala: “Quem trabalha muito não tem tempo de ganhar dinheiro.” (Questionário 83, homem, nativo, 43 anos)

“(…) não adianta ir atrás de pouca coisa. Se a gente for olhar fica maluco. Faz assim um gasto geral com a comida, gasolina, óleo pro trator. Esses gastos assim. Mas se for pra falar assim, quanto custa uma saca de café, fica difícil, porque é muita coisa pequena que você tem que anotar. Porque se é uma propriedade grande, que a pessoa trabalha com empregado, com máquina, aí é muito mais fácil. Agora aqui é mais difícil. A gente anota, assim, mais superficial né, porque é difícil separar. [...] e no final, se você fica anotando todas essas coisas, a gente fica sem saber o que fazer, no final a gente fica doido e não faz nada.” (Respondente 9, homem, nativo, 68 anos)

Assim, a partir das justificativas apresentadas pelos gestores, buscou-se verificar se a racionalidade de caráter pré-capitalista englobaria uma lógica reprodutiva que

prescindiria da realização da contabilidade. Procurou-se, portanto, analisar a relação entre os tipos de atividades desenvolvidas na propriedade e o hábito de se realizar a contabilidade do negócio. Utilizou-se para tanto, o teste *Qui quadrado*, efetuando-se uma tabulação cruzada entre as variáveis, como exposto na tabela que se segue.

Observando-se a Tabela 6 constata-se que a utilização da contabilidade se apresentou em um percentual maior nas unidades produtivas que trabalhavam apenas com atividades não agrícolas<sup>5</sup>. A atividade agrícola interpõe um prolongamento entre o início e o final da atividade. Esse intervalo de tempo poderia ser cheio de incertezas e acasos, ameaçando a renda que foi projetada, dificultando a realização de planejamentos para o futuro. Dentro dessa perspectiva, o futuro seria associado à incerteza. Não se teria segurança em projetar o futuro, haja vista as intempéries a que a atividade agrícola está submetida. Pode-se observar esse medo na fala de uma gestora, ao se remeter à atividade agrícola:

“A gente depende do tempo, a gente luta sempre com essa incerteza, a gente confia em Deus, trabalha e espera. Não é como um empregado que no final do mês, se choveu ou se deu sol, ele vai tirar 5 mil, por exemplo.” (Respondente 49, nativa, mulher, 47 anos).

Essa racionalidade expressa na fala expressaria ainda práticas marcadas por procedimentos técnicos de pouco domínio sobre os fenômenos naturais, interpretados como vontade de Deus. Já a atividade turística parece oferecer uma perspectiva de maior confiança e previsibilidade diante do futuro. A fala que se segue ilustra esta situação:

<sup>5</sup>O teste de independência qui quadrado confirmou que existia relação de dependência ( $p=0,04$ ) entre o hábito de realizar ou não a contabilidade e a presença de atividades agrícolas na propriedade.

**TABELA 6** – Relação entre as atividades desenvolvidas e a realização da contabilidade

|  |  | A contabilidade do negócio é feita |               |            | Total |
|--|--|------------------------------------|---------------|------------|-------|
|  |  | Não                                | Mais ou menos | Sim        |       |
| Tipos de atividades desenvolvidas na propriedade | - Apenas atividades não agrícolas      | 0                                  | 8 (25%)       | 24 (75%)   | 32    |
|  | - Atividades agrícolas e não agrícolas | 8 (14%)                            | 18 (32%)      | 30 (53,5%) | 56    |
| Total  |  | 8                                  | 26            | 54         | 88    |

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012

“Desde que você tenha um negócio que seja aceito, você tem uma renda, não com tanta certeza, mas você tem uma perspectiva que você não vai depender tanto da natureza, como a gente via na agricultura. Você tem dinheiro todos os dias, você pode fazer uma programação para o ano que vem. Você tem uma perspectiva, na agricultura você tá sempre sujeito às intempéries da natureza e a perder tudo.” (Respondente 52, nativo, homem, 68 anos)

Assim, verificou-se que a remuneração econômica em uma atividade menos dependente das intempéries da natureza, no julgamento deste agricultor, permitiria o planejamento. Nesse sentido, 84,1% dos respondentes disseram ter planos para o empreendimento. Esses planos se referiam em 56,7% dos casos a reforma ou ampliação do espaço físico, em 17,6% a construção de hospedagem e em 9,5% a compra de equipamentos e máquinas. Outro aspecto relacionado ao planejamento para o futuro foi observado pela busca pelo crédito. Segundo Silva (1998), dentro de uma sociedade rural tradicional pegar dinheiro emprestado significava dizer que não se era capaz de sustentar a si mesmo e a sua família. Na pesquisa realizada na região serrana do Espírito Santo, observou-se que 71,6% dos gestores já haviam acessado algum tipo de crédito, sendo 54,0 % para o turismo rural, 20,6% para o turismo e agricultura e 25,4% apenas para a agricultura. O turismo rural mostrou-se, assim, constituir-se em uma razão motivadora maior para a busca do crédito que a agricultura. Talvez em função dos riscos naturais serem menores e a possibilidade de retorno ser mais segura.

Outro indicador sobre as mudanças nos modos de vida no campo se refere ao hábito de tirar férias. Na sociedade rural tradicional, como demonstra Thompson (1998), sempre existiu dias de trabalho e de não trabalho, mas não se tinha o hábito de tirar férias. Esse traço da cultura rural fica bem claro na fala de um agricultor pluriativo, quando perguntado se tirava férias. Ele simplesmente respondeu: “*Só quando chove, né!*” (Respondente 9, homem, 68 anos). Como ele, 59,1% dos respondentes disseram não tirar férias; enquanto 40,9% disseram ter o hábito de fazê-lo. Os motivos destacados pelos gestores para não tirar férias estavam relacionados: à falta de tempo (50,9%), à falta de hábito (13,2%), pouco tempo de funcionamento do empreendimento turístico (7,5%), família pequena (5,7%) e falta de mão de obra (3,8%). Estas motivações ficaram mais bem ilustradas nas falas de alguns gestores:

“[...] a propriedade não espera, você sai quem que vai cuidar? A gente não consegue.” (Respondente 25, mulher, nativa, 40 anos)

“Não consigo, não acostumei. É hábito, é a cultura da gente. Quem é empregado chega a época das férias já se programa pra ter aquele mês de férias.” (Respondente 19, mulher, nativa, 42 anos)

Assim, o hábito de tirar férias e a vivência do tempo de não trabalho permanece como uma característica forte da sociedade rural. No entanto, essa mentalidade já não é mais exclusiva entre os atuais habitantes do campo. Uma parcela menor, porém significativa, 40,9% vem adquirindo esse hábito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo buscou-se descrever e analisar mudanças e permanências nos modos de viver e trabalhar da população rural envolvida com a atividade de turismo no campo, frente aos processos de transformação pelos quais a sociedade rural vem passando. Partiu-se do pressuposto de que o turismo rural, enquanto uma atividade não agrícola, típica da sociedade moderna, que promove o contato constante entre citadinos e rurais, bem como uma maior monetarização das relações sociais, imprimiria novos contornos ao modo de vida dos rurais envolvidos com a atividade turística.

De forma geral, observou-se um hibridismo e uma linha tênue de separação entre as formas de se pensar o trabalho como *bricolage* e enquanto *métier*, embora a tendência deste último se acentuasse mais entre os empreendedores turísticos que não vinham de uma trajetória agrícola. As variáveis que revelaram mais fortemente o caráter de *métier* do trabalho foram: a realização de contabilidade, a realização de planejamento, a participação em associações, a renda, o acesso ao crédito e ao consumo. Verificou-se que a maior parte dos rurais (84,1%) tem realizado planejamentos no trabalho, a contabilidade da propriedade (61,4%) e acessado linhas de crédito para investimentos (71,6%), revelando, portanto, o reconhecimento da utilidade do controle e a perda do medo de calcular.

A *bricolage* mostrou-se mais forte no caso de outras características e variáveis, como as relacionadas ao poder inventivo dos rurais e as fontes de aprendizagem do trabalho que realizavam. Percebeu-se a mescla entre cursos profissionalizantes, conhecimentos passados de

geração em geração e conhecimentos adquiridos com a prática do trabalho. Quanto às invenções, observou-se que elas estavam ligadas ao saber-fazer prático dos rurais e as necessidades impostas pelo dia a dia de trabalho. Em relação ao hábito de tirar férias, este ainda não estava tão presente no cotidiano dos rurais, em virtude das imposições do trabalho e da natureza. A lógica do mais ou menos, em termos de contabilidade da propriedade turística, se fez presente em parte significativa da população, (38,6%), expressando um conhecimento aproximativo, tipicamente rural.

Constatou-se, também, que os estabelecimentos turísticos que não advinham de uma trajetória agrícola realizavam a contabilidade de forma mais expressiva que os que dela vinham. Essa dificuldade estaria relacionada à instabilidade agrícola que interporia sempre uma longa duração entre a terra e o trabalho, período esse cheio de incertezas que ameaçariam a renda que foi projetada. Por fim, pode-se considerar que as variáveis utilizadas no estudo se mostraram coerentes para avaliar os modos de vida e de trabalho na sociedade rural em transformação. Ademais o presente artigo traz contribuições para os estudos na área de sociologia rural apresentando resultados que podem servir como suporte para repensar as políticas públicas para o campo, visto que apresenta uma concepção deste como um espaço em franco processo de integração às transformações globais, mas marcado por ritmos diferenciados e por especificidades ligados aos grupos sociais e aos indivíduos.

## 6 REFERÊNCIAS

- BIAZZO, P. P. Campo e rural, cidade e urbano: distinções necessárias para uma perspectiva crítica em geografia agrária. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA, 4., 2008, São Paulo. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2008. p. 132-150.
- BURKE, P. **Hibridismo cultural**. Madri: Akal, 2010. 116 p.
- CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito**: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1964.
- CARNEIRO, M. J. **Ruralidades contemporâneas**: modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. 268 p.
- DURÁN VÁZQUEZ, J. F. **La metamorfosis de la ética del trabajo**: constitución, crisis y reconfiguración de la ética del trabajo. Santiago de Compostela: Andavira, 2011.
- ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford: Oxford University, 2000. 296 p.
- HAAN, L.; ZOOMERS, A. Exploring the frontier of livelihoods research. **Development and Change**, Oxford, v. 36, n. 1, p. 27-47, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados agregados**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 18 nov. 2011.
- KAGEYAMA, Â. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- OLIC, N. B. **Aspectos do novo rural brasileiro**. Disponível em: <[http://www.clubemundo.com.br/pages/revistapangea/show\\_news.asp?n=100&ed=4](http://www.clubemundo.com.br/pages/revistapangea/show_news.asp?n=100&ed=4)>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- PEREIRA, M. de A.; SOUZA, M. de; SCHNEIDER, S. Meios de vida e livelihoods: aproximações e diferenças conceituais. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 41-62, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/775.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2012.
- PERONDI, M. Â. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. 2007. 237 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- RAMBAUD, P. **Société rurale et urbanisation**. Paris: Editions du Seuil, 1973. 343 p.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Turismo rural no Brasil cresce à taxa de 30% ao ano**. Disponível em: <<http://sebraemgcomvoce.com.br/2010/12/15/turismo-rural-no-brasil-cresce-a-taxa-de-30-ao-ano/>>. Acesso em: 21 ago. 2012.



---

SILVA, J. G. da. O novo rural brasileiro. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997.

SILVA, J. G. da et al. Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil. In: ALMEIDA, J. A. et al. (Org.). **Turismo rural e desenvolvimento sustentável**. Santa Maria: UFSM, 1998. p. 11-56.

SILVA, M. C. **Resistir e adaptar-se**: constrangimentos e estratégias camponesas no Noroeste de Portugal. Porto: Afrontamentos, 1998.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.51, n.18, p.51-67, 2004.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como espaço de vida**: reflexos sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

# 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 frankfurteanos, 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

| <b>Categorias</b>  | <b>Variáveis</b>   | <b>Dimensões de análise</b>   |
|--|--|---|
| <b>Cidadania deliberativa:</b> 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). | <b>Processo de discussão:</b> “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). | <b>Canais de difusão:</b> “existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Qualidade da informação:</b> “diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Espaços de Transversalidade:</b> “espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)   |
|  | <b>Autonomia:</b> “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398).   | <b>Origem das proposições:</b> “identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários da política pública adotada” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Alçada dos atores:</b> “intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> “instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Efetiva implementação das decisões:</b> “[...] 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 |
| <b>Participação:</b> é a gestão, usufruto e produção dos bens sociais mediante acesso universal  | <b>Inclusão:</b> “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)  | <b>Abertura dos espaços de decisão:</b> “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)   |
|  | <b>Igualdade participativa:</b> “isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010b, p. 398)   | <b>Forma de escolha de representantes:</b> “métodos utilizados para a escolha de representantes” (TENÓRIO, 2010b, p. 398) <b>Avaliação participativa:</b> “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.

# PERSPECTIVAS DA AGROPECUÁRIA DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ FACE A MEGAPROJETOS EM IMPLEMENTAÇÃO NO LOCAL

## Prospects of Agriculture in the Municipality of Itaguaí Face Megaprojects in Onsite Implementation

### RESUMO

Objetivou-se neste artigo colocar em evidência como a agropecuária está sendo excluída da agenda de desenvolvimento do município de Itaguaí-RJ. Neste sentido, será descrito como a agricultura vem, paulatinamente, perdendo espaço social e econômico para megaempreendimentos, tais como a ampliação do porto de Itaguaí, estaleiro da Marinha para construção de submarinos nucleares, a instalação da siderúrgica TKCSA, entre outros. No artigo demonstra-se como escalas de poder global impactam no local (VAINER, 2001), e como os conceitos teóricos da gestão social e do Desenvolvimento Territorial Sustentado – DTS podem ampliar as relações de poder local na condução de políticas públicas. A metodologia baseada em pesquisa exploratória como fim e como meio documental e de campo descreve as ações da SEMAAP- Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Itaguaí que poderiam ser ampliadas e constituírem propostas de uma política pública concebida a partir da discussão e deliberação dos atores da sociedade civil (agricultores e associações e sindicatos dos produtores locais) mercado (empresas responsáveis pelos megaprojetos, rede de comerciantes e serviços locais) e poder público nos seus níveis executivos e legislativos; municipal, estadual e federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA com técnicos do PRONAF. Tais políticas poderiam mitigar os impactos sociais e ambientais derivados das transformações estruturais. Como conclusões, a pesquisa indica que uma política pública, calcada na segurança alimentar, na mitigação dos impactos ambientais e do desenvolvimento territorial sustentável poderia contribuir na estruturação de redes e ampliação de laços entre os atores locais fortalecendo a agricultura local.

Lamounier Erthal Villela  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
lamounier.ertal@gmail.com

Eduardo Gusmão da Costa  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
eduardogusmao1@gmail.com

Airton Cardoso Cançado  
Fundação Universidade Federal de Tocantins  
airtoncardoso@yahoo.com.br

Recebido em 17/10/2013. Aprovado em 15/01/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The purpose of this article is to highlight how farming is being excluded from the development agenda of the municipality of Itaguaí-RJ, Brazil. In this sense, we will describe the manner in which agriculture has been gradually losing social and economic ground to mega-enterprises, such as the expansion of the port of Itaguaí, Navy Yard for construction of nuclear submarines, the installation of TKCSA steel mill, among others. The article demonstrates how global power scales impact the location (VAINER, 2001), and how the theoretical concepts of social management and Sustainable Territorial Development - STD can expand the relations in conducting public policies. A methodology based on exploratory research as an end and as a documentary and field means describes the actions of SEMAAP-Department of Environment, Agriculture and Fisheries of Itaguaí, which could be extended and constitute proposals of a public policy designed from the discussion and resolution of civil society actors (local farmers, associations and unions), market (companies responsible for the megaprojects, merchant network and local services) and public power in the executive and legislative levels, local, state and federal, with the participation of the Ministry of Agrarian Development -MDA with PRONAF technicians. Such policies could mitigate the social and environmental impacts derived from the structural transformations. As conclusions, the research indicate that a public policy grounded in food security, mitigation of environmental impacts and sustainable territorial development could contribute in structuring networks and expanding ties between local actors, strengthening local agriculture.

**Palavras-chave:** Itaguaí, desenvolvimento territorial sustentável, gestão social.

**Keywords:** Itaguaí, sustainable territorial development, social management.

## 1 INTRODUÇÃO

Com terras férteis, o Município de Itaguaí teve, até 1880, importante atividade rural e comercial como exportador em grande escala de cereais, café, farinha,

açúcar e aguardente. Contou para este desempenho com a utilização de mão de obra escrava para obtenção de seu desenvolvimento econômico. A Lei Áurea ocasionou uma crise econômica no território por ocasião do êxodo dos antigos escravos que, somada à falta de transporte mais a

insalubridade territorial, provocaram o desaparecimento de grandes plantações, periódicas ou permanentes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2012). Tal abandono provocou sérios impactos ambientais como obstrução de rios que cortam quase toda baixada do território do município, alagando e atrofiando por décadas o desenvolvimento econômico.

Com a construção da antiga rodovia Rio-São Paulo passando por Seropédica e a instalação da indústria têxtil no outrora distrito de Paracambi, assim como o processo de saneamento da Baixada Fluminense, fizeram com que o município readquirisse sua importância territorial (RIO DE JANEIRO, 2013). A vocação agrícola de Itaguaí foi reconhecida pelo Presidente Getúlio Vargas que, na década de 1930, veio promover uma reforma agrária na região com os seguintes objetivos: diminuir a adensamento populacional da capital e ampliação da produção de gêneros alimentícios para abastecimento do Rio de Janeiro. Ocorre por esta época um forte movimento imigratório de colonos estrangeiros (principalmente japoneses) que, também, recebem terras (MULS, 2004). Em 1938 inicia-se a construção em Seropédica do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agrônomicas, onde Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ. Atualmente a instalação do porto chamado de Porto de Sepetiba reinsere Itaguaí no ciclo econômico do estado (RIO DE JANEIRO, 2013). Itaguaí faz parte da Região Metropolitana que tem em sua abrangência os seguintes municípios: Rio de Janeiro, Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. No cenário econômico nacional, o Estado do Rio de Janeiro possuiu o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB), assim sendo tem atraído grandes investimentos. No município de Itaguaí propriamente dito, uma parcela destes investimentos se concentra a implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), uma reestruturação de dois sistemas logísticos: a revitalização do porto de Itaguaí e a construção do arco rodoviário, investimentos que montam aproximadamente US\$ 4 bilhões e geração de 18 mil empregos. Os investimentos para estes complexos não param, indiretamente em função do porto acontecem a duplicação da rodovia BR-101, no trecho compreendido. Na divisa do município de Itaguaí terá como suporte logístico de entrada principal a ferrovia e de saída o Porto de Itaguaí. Tais empreendimentos montam cerca de R\$11,4 bilhões, 18 mil empregos na construção e

3,5 mil na operação. Lá, também, situa-se a Nuclebras Equipamentos Pesados S.A (NUCLEP) que faz parte do programa nuclear brasileiro. Já nos anos 1970, foi feita a instalação pelo governo federal do porto de Sepetiba hoje chamado de Porto de Itaguaí. Na década de 1980, uma decisão tomada pela Petrobras iria provocar um enorme impacto na região; esta reservou uma área de 12 milhões de metros para o futuro polo petroquímico. Em agosto de 2010, a Marinha do Brasil inicia a construção de um estaleiro para construção de submarinos atômicos na ilha da Madeira em Itaguaí, uma parceria como o Governo Francês (SANTANA; GUEDES; VILLELA, 2011). Na análise de Santana, Guedes e Villela (2011), este conjunto de projetos seria o maior investimento do setor privado no Brasil no momento. Porém, ao longo dos anos, Itaguaí vem acumulando passivos frutos destes investimentos e de seu modelo de desenvolvimento econômico.

Itaguaí possuía, em 2012, 109.091 habitantes com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,715 (IBGE, 2012), tendo tido uma evolução significativa em seu IDHM conforme demonstrado no Quadro 1.

**QUADRO 1 – IDH de Itaguaí entre 1991 e 2010**

| Ano  | IDHM  |
|------|-------|
| 1991 | 0,483 |
| 2000 | 0,589 |
| 2010 | 0,715 |

Fonte: extraído do IBGE (2012)

Segundo a Fundação CEPERJ dos estados brasileiros, o Rio de Janeiro é aquele no qual a agropecuária tem a menor importância econômica, sendo sua participação de 0,5% do valor adicionado total do estado em 2009 (RIO DE JANEIRO, 2013). Tal perspectiva estadual se reproduz no município potencializado pelos megaempreendimentos que alteram a estrutura produtiva de seu território. Logo, objetivou-se neste artigo descrever a política elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Itaguaí- SEMAAP e suas ações frente às transformações na estrutura produtiva do Município de Itaguaí-RJ, em razão dos megaempreendimentos em implantação. A agricultura do município de Itaguaí vem perdendo espaço social e econômico para os novos empreendimentos locais, curiosamente, quando o aumento da demanda local e regional envolvem aspectos de segurança alimentar, inclusive, do estado do Rio de Janeiro. Os mesmos

empreendimentos vêm gerando passivos ambientais que poderiam ser mitigados de forma compensatória e de recuperação ambiental pela agricultura de forma sustentável.

Na perspectiva teórica da gestão social do desenvolvimento, do desenvolvimento territorial sustentável, no que tange à inclusão dos atores locais em seu território, e dos aportes da Nova Sociologia Econômica e da nova Economia Institucional no que tange às ações dos atores locais, os campos de forças entre mercado, sociedade civil e poderes públicos, no artigo analisam-se algumas das ações institucionais da Secretaria do Meio Ambiente e Pesca-SEMAAP da Prefeitura Municipal de Itaguaí.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Articula-se a fundamentação teórica deste artigo em dois eixos, descritos a seguir: Gestão Social do Desenvolvimento e Desenvolvimento Territorial.

### 2.1 Gestão Social do Desenvolvimento

Mesmo considerando que a Gestão Social ainda é um conceito em construção (ARAÚJO, 2012; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, 2009; CANÇADO, 2013; CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2011; FISCHER, 2002; FRANÇA FILHO, 2008) e que alguns trabalhos têm identificado polissemia na utilização do termo (TENÓRIO, 1998, 2012), pode-se dizer que o constructo tem um importante potencial quando se trata de Desenvolvimento do Território.

O ponto em comum nas diferentes e por vezes divergentes concepções acerca da Gestão Social é que a participação é condição essencial para que um processo de “gestão” possa ser considerado como Gestão Social. Obviamente respeitados todos os obstáculos já amplamente discutidos na literatura, em relação às dificuldades da participação, como a dificuldade da representação (LÜCHMANN, 2007), ou mesmo de uma “pretensa” impossibilidade de participação no Brasil nos termos da Gestão Social (PINHO, 2010), a discussão se centra em torno da legitimidade da participação. Em outros termos, a população tem o “direito” de participar das decisões que irão afetar sua vida e seu “habitat”, bem como tem o direito de protestar e exigir mudanças, como aconteceu em junho de 2013 praticamente no país todo.

A Gestão Social avança neste sentido na medida em que a população não apenas participa escolhendo em um menu de opções, mas também ajuda a construir esse menu (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). O grau

de novidade que parece vir acoplado à Gestão Social se dá pela própria hegemonia da Gestão Estratégica (TENÓRIO, 2008), que naturaliza, por meio da burocracia pública, a assimetria de informação, construindo artificialmente uma divisão entre capazes e incapazes de tomar parte no processo decisório (MOTTA, 1981; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1988). Segundo Damatta (1997, p. 80), “pertence à nossa consciência social a distinção do tratamento por meio da regra geral (e de seus respectivos papéis sociais) como um modo de negar ou inferiorizar alguma coisa ou alguém”.

O constructo da Gestão Social, ao preconizar uma participação efetiva e propositiva, traz no seu bojo a crença de que todos são capazes de participar, a população pode, ainda, não ter experiência neste processo, haja vista o período da ditadura militar e a própria hegemonia da Gestão Estratégica, onde a hierarquia é a regra. Assim, caminhando na linha de Freire (1996, 2001), participar se aprende participando. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697)

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a 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 enquanto fim último.

Para Carrion (2007, p. 159) “[...] a gestão social tem por foco a mudança da morfologia do social em uma perspectiva de desenvolvimento local integrado”. O local, como *locus* privilegiado para a Gestão Social, acontece não apenas no âmbito geográfico, mas fundamentalmente pelas particularidades culturais e identitárias de cada comunidade. A sustentabilidade econômico-financeira é fundamental, mas é decorrência das outras dimensões.

A Gestão Social do desenvolvimento, então, parte do princípio que todos têm o direito de participar, mas esse também é um dever, sob pena de não se observar a vontade da população, no sentido democrático do termo. Para tanto são necessários espaços e condições para que esse processo se efetive.

Carrion (2007) propõe nesse contexto que a gestão social tem como centro a “boa” governança local, onde além de existir espaço para a participação democrática e deliberativa dos cidadãos, devem ser criadas condições para esta participação. Em outras palavras, o Estado deve descentralizar as decisões (porém, continuando como condutor do processo democrático, compatibilizando eficiência com aprimoramento da

democracia), potencializando a criação de competências (“habilitando”) para a efetiva participação do cidadão. Porém, “o grande desafio é conseguir que interação [entre Estado, sociedade e mercado] se dê com base na solidariedade” (CARRION, 2007, p. 163). Por outro lado, Caçado, Tavares e Dallabrida (2013) acreditam que a Gestão Social pode prescindir do estímulo do Estado e pode acontecer por meio da sociedade civil, “exigindo” a participação do Estado no processo.

É importante ressaltar, nesta discussão, que o Estado deve estar presente no processo, por iniciativa própria ou não, dada a sua legitimidade em termos de poderes executivo e legislativo, sob pena de não se respeitar o interesse da população. Assim a Gestão Social do Desenvolvimento tem caráter local, descentralizado e democrático, o que exige, sem sombra de dúvida, tempo e disposição das lideranças locais.

Na discussão, os argumentos são:

O poder econômico dos megaempreendimentos e do governo (a reboque do processo) dita a agenda de desenvolvimento e as prioridades do município, diminuindo ainda mais as possibilidades da Gestão Social.

Segundo Tenório (2012), a gestão social se contrapõe à gestão estratégica em sua proposta de substituição da gestão tecnoburocrática, sem diálogo, para exercer um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo é um exercício de vários atores sociais.

Assim, a *gestão social* seria um processo decisório no qual o outro, o *alter*, está presente em ato intersubjetivo. Assim, por *social* entenda-se a relação entre pessoas e não uma ação para pessoas, o eu interagindo com o tu, portanto o nós. Assim, sob essa relação, não caberia uma conexão instrumental, mas uma conexão cooperada, solidária ou negociada entre os envolvidos na ação. A relação seria sujeito/sujeito e não sujeito-objeto, tampouco objeto-objeto, como naquelas interpretações em que o ser humano é um recurso, um produto com prazo de validade; o contribuinte um número, o eleitor um número de inscrição, onde o fetiche da mercadoria a todos unidimensionaliza (TENÓRIO, 2012, p. 29).

Em sua ação dialógica, que se faz a partir de uma ação comunicativa na perspectiva de Tenório e Villela (2008), a fundamentação da gestão social se aproxima da preconização de Habermas de democracia deliberativa, a partir da participação de todos os atores sociais envolvidos na questão em pauta de forma direta ou indireta. Em programas de desenvolvimento local, os atores a se

envolver - Estado, sociedade e mercado são potenciais protagonistas do processo, na discussão democrática de seus interesses buscando o entendimento. “Portanto no contexto da gestão social [...], os atores, ao fazerem proposta, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações” (TENÓRIO, 2012, p. 26).

Segundo Offe (1999 apud TENÓRIO, 2007), o processo de construção institucional, voltado para o desenvolvimento local, não pode ser conduzido por burocratas ou tecnocratas, sendo fundamental que o papel chave no processo seja exercido pelos cidadãos e suas associações cívicas. Em um mundo institucionalizado e confuso, o julgamento público deve ser soberano. O desenvolvimento, assim, é interpretado por uma busca de respostas criativas para problemas como escassez de recursos, com potencial de solução no estímulo à potência produtiva e participação cidadã (PAULA, 2005).

A gestão social busca a organização comunitária e considera básica a busca constante da melhoria da qualidade de vida de determinadas aglomerações (VILLELA, 2008). Em um contexto de gestão social, voltada para racionalidade comunicativa, os atores não irão impor suas propostas, buscando validação sem acordo debatido com todos os participantes (TENÓRIO, 1998).

Uma ação dialógica desenvolve-se moldada sobre os pressupostos de um agir comunicativo, calcado neste novo paradigma da racionalidade comunicativa na ação social. No paradigma da racionalidade comunicativa é capaz aquele que, como membro de uma comunidade de comunicação, orienta suas ações pela busca de um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes apresentem seus argumentos. Nesta busca de um consenso de forma dialógica não se precisa utilizar a coação ou a força. Apresentação de ideias de forma racional movidos pela razão torna-se o referencial. “A argumentação não é um processo de decisão que cabe em resoluções, mas, sim, em procedimentos de solução de problemas que conduzam a convicções” (HABERMAS, 1987 apud TENÓRIO, 2002, p. 125). Para que um processo de gestão social seja consonante com uma ação comunicativa dialógica, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional.

A verdade é um acordo alcançado por meio de uma discussão crítica. No processo de gestão estratégica, a relação é monológica, de uma pessoa sobre as outras, não havendo interação e, sim, transmissão de informações. No

agir comunicativo e dialógico é a intenção do indivíduo de motivar racionalmente o outro na busca de um consenso que possibilita uma integração social.

Segundo Tenório (2002), o agir racional pode sofrer críticas pela pessoa ou pessoas envolvidas na busca da validação do discurso de cada um dos atores. Para Habermas, coloca-se a questão da liberdade da pessoa humana, sua responsabilidade social do exercício de cidadania, visto que há várias definições e interpretações, a significação aqui adotada é a de cidadania deliberativa definida por Tenório (2007, p. 54): “cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, autonomia e do bem comum”.

Na busca por um melhor entendimento conceitual, destaca o autor dois conceitos, o de esfera pública e sociedade civil, a partir daí definindo os conceitos de liberalismo e republicanismo base para o entendimento de cidadania deliberativa.

Para Habermas (1997), esfera pública e sociedade civil são redes comunicativas compostas de conteúdos, opiniões e tomadas de decisões que depurados constituem a opinião pública de forma temática. Já o conceito de esfera pública norteia-se pelo pressuposto de igualdade de direitos na ação comunicativa criando um espaço público constituído pela linguagem. Este espaço só se mantém pela operacionalidade das pessoas em sua ação comunicativa. Difere-se de um espaço tecnoburocrático onde o processo é centralizado e não dialógico.

No conceito de *sociedade civil*, segundo Habermas, seu perfil institucional é de caráter não-econômico e não estatal como ONGs, associações, movimentos sociais, etc. que se caracterizam pela ligação comunicativa com a esfera pública (HABERMAS, 1987 apud TENÓRIO, 2007).

A sociedade civil é, assim, apontada, segundo Habermas (1987 apud TENÓRIO, 2007), como um setor importante na constituição da esfera pública democrática, pois tem sua vivência calcada no cotidiano, mundo da vida, desta mesma sociedade.

No processo de transição democrática tornou-se intenso no Brasil com a introdução da participação na agenda pública, influenciada por movimentos sociais em torno das questões de distribuição, gênero e raciais, da esperança democrática com seus apelos de libertação política, na busca de espaços decisórios e de inclusão. Como complicador do processo, condicionantes estruturais que funcionavam com amarras: a crise fiscal e a necessidade do Estado na garantia das “regras do jogo”,

condição de acumulação de capital, obrigando a uma redefinição do papel do Estado. Todas estas condições levaram à necessidade de novas Políticas Públicas (PPs). A participação emerge na agenda pública de forma institucionalizada na Constituição Federal de 1988, assumindo importante papel na gestão nas novas Políticas Públicas, que preconizam descentralização com gestão social via conselhos setoriais, sendo precursores os da saúde, depois educação e ampliando para outras áreas. Em 1996, cria-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Programa que por filosofia funda-se na gestão social e bem utilizado visa contribuir enormemente para o desenvolvimento territorial

## 2.2 Desenvolvimento Territorial

O conceito de território é resultante dos modos de como a sociedade se organiza para usar os sistemas naturais que apoia sua reprodução. Este conceito, segundo Abramovay (2013), contribui para o abandono das noções restritamente setoriais da atividade agrícola, impede a confusão entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico, contribui para entender o jogo dos atores locais e seus mecanismos de governo, das limitações entre os avanços sociais e ecológicos. O território passa a ser considerado pelo seu capital social, ou seja, pelo conhecimento coletivo existente, que explica em muitos aspectos pelos quais uma região se desenvolve e outra não. Neste caso a dinâmica Territorial pode ser explicada pelas interações sociais, ou seja, como se comportam os atores locais na busca de um objetivo comum. Fatores intangíveis, então, segundo Abramovay (2013) explicam em muito as dinâmicas locais. Compete, então, recorrer ao conceito de “arenas ou campos”, segundo descrito por Pierre Bourdieu, para entender os arranjos produtivos em determinados territórios. Tal campo de poderes, suas relações suas redes, sua gestão social podem ser considerados como um patrimônio partilhado pela comunidade local. Logo o território é formado por laços capazes de fornecer uma identidade aos atores locais. Estes laços entre os atores passam a ser objeto da Nova Sociologia Econômica para explicar as dinâmicas locais, ou seja, o jogo de força entre os atores locais.

A cooperação entre os atores constitui, assim, uma habilidade social inerente ou não a um determinado local. Desta forma será possível identificar coalizões políticas que reflitam sobre as ações locais. A Nova Economia Institucional- NEI vai reforçar o papel dos atores nas ações institucionais considerando não mais um mercado e, sim, mercados. Logo o desenvolvimento territorial passa

necessariamente pela evolução das relações entre mercados, sociedade civil e poderes públicos. “Desenvolvimento local é um processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns” (CRAGNOLINO, 2000 apud TENÓRIO, 2007, p. 90). Nesta perspectiva, desenvolvimento é um processo com centro em um território com vários atores ocupando variados espaços sociais com metas e projetos comuns a partir do estabelecimento de relações. Assim comenta Putnam (2002, p. 14).

O desenvolvimento das instituições locais será determinado pela configuração social da sociedade em que elas estão inseridas (PUTNAM, 2000). Para uma nova percepção da natureza, os potenciais do espaço, dentro do território com sua identidade e sua territorialidade, deverão ser utilizados como marco de políticas públicas na busca de desenvolvimento rural. Devem-se considerar diversas dimensões. Seus desafios, preocupações e problemáticas a partir da valorização das categorias conceituais, metodológicas, políticas e ideológicas que possibilitem novas abordagens e percepções do desenvolvimento. Crescimento econômico é diferente de desenvolvimento, investimentos industriais não são sinônimos de bem estar social. Estes vão depender das escolhas que devem ser direcionadas não apenas para a lógica do mercado e, sim, para o bem comum. Segundo Tenório e Saraiva (2006, p. 2):

Pensar o desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico- tecnológica. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade. Nesse sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos gerenciais e técnicos de produção – incluindo também a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações.

A gestão social visa à participação da sociedade na construção das agendas públicas, ou seja, não se deve ter ator ou atores hegemônicos nos processos decisórios. O mercado, a sociedade civil e os poderes públicos devem junto definir os rumos a serem tomados. Por sua vez, a

definição do que é mercado, o que é sociedade civil e o que são os poderes públicos passa, também, por redução nas suas análises. Não podemos considerar que um pequeno empresário tenha o mesmo poder de barganha que um lobby de grande empresários, porém ambos são denominados de mercado. O que importa é o estabelecimento de métricas que possibilitem minimamente um arranjo que busque uma correlação de forças. O mesmo irá ocorrer com a definição de sociedade civil onde pessoas têm diferentes capacitações e diferente poder de liderança. A análise dos poderes públicos, também, denota grandes variações, pois existem instituições públicas com poderes e instrumentalizações diversas. No caso analisado, a PMI-Prefeitura Municipal de Itaguaí tem poderes e limitações distintas dos poderes federais e estaduais por exemplo. Neste sentido a gestão social reduz a análise no sentido de buscar o “bem comum”, logo o conceito de DTS é complementar ao arcabouço teórico da gestão social.

Considerando as definições de Perico (2013), para as dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável, buscou-se, no Quadro 2, sintetizar as definições conceituais DTS.

Estes indicadores de DTS podem contribuir para avaliar as ações locais face aos megaempreendimentos.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa inicia-se com a busca de informações com uma pesquisa de campo exploratória junto ao ente do poder público responsável pela formulação de políticas públicas e ações institucionais relativas à agricultura de Itaguaí. Posteriormente, levantamento dos documentos institucionais relativos à situação estudada, estudos científicos, levantamento de informações estatísticas sobre o município e sua participação na agricultura do território do Estado do Rio de Janeiro, junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro e no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Na coleta de dados primários, foi elaborada uma pesquisa de campo na instituição pública local, com entrevistas não estruturadas e depoimentos de autoridades públicas. A elaboração da pesquisa foi acompanhada por uma funcionária da prefeitura que faz parte do grupo de pesquisa, mas que não participou em nenhum momento da elaboração ou aplicação, contribuindo apenas como elemento de ligação com a autoridade pública local. Ela buscou seguir as recomendações de Vergara (2009) quanto a influenciar as opiniões dos entrevistados ou no que se refere à possibilidade para obtenção de informações institucionais.

QUADRO 2 – Definições e Indicadores para DTS

| Conceitos                 | Definição  |
|---------------------------|--|
| <b>Coesão Social</b>      | Consiste na congruência da população local, ou seja, no fortalecimento de seus laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãs.                 |
| <b>Coesão Territorial</b> | Refere - se à capacidade da população de um território ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas, suas estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais. |
| <b>Governabilidade</b>    | Refere - se á capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos de desenvolvimento local.   |
| <b>Sustentabilidade</b>   | As atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas de futuras gerações  |
| <b>Inclusão Econômica</b> | É a capacidade pela qual o desenvolvimento local, inclui a população economicamente ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente.  |
| <b>Bem estar</b>          | O desenvolvimento do local melhora as condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.  |

Fonte: Elaboração própria a partir dos conceitos de Perico (2013)

A elaboração das entrevistas ocorreu no período de julho a agosto de 2012, junto ao Poder Público Municipal. Foram entrevistados: o Secretário da Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca da Prefeitura Municipal de Itaguaí e suas assessorias e o foco da entrevista foi a atuação institucional do referido ente público na questão da agricultura de Itaguaí. Também a participação do grupo de pesquisa na Conferência das Cidades, realizada neste município, possibilitou a este grupo, pela observação no local, uma análise de alguns aspectos participativos por aglomeração dos vários extratos sociais participantes desta conferência e suas demandas locais. Os resultados da pesquisa exploratória de campo foi um levantamento preliminar das ações e do arcabouço institucional da política pública de agricultura em Itaguaí por meio das ações da referida secretaria.

#### 4 RESULTADOS

O processo que leva a queda da participação da agropecuária no município é anterior à chegada dos megaempreendimentos no local. Esta situação é bastante correlata aos municípios que compõem a região do Grande Rio. A conurbação da região e a diretriz de políticas focadas na industrialização levou o declínio e consequente abandono da agricultura familiar na região. Neste sentido, observa-se gradativamente a perda da identidade rural, o êxodo urbano e o enfraquecimento das relações sociais

onde está inserido o município de Itaguaí. Os resultados da pesquisa apontam para possíveis ações de reinserção da atividade agrícola no município e de certa forma tenta-se colocar em evidência a agropecuária na agenda de desenvolvimento local.

A Secretária de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca do Município de Itaguaí-SEMAAP teve à sua frente um professor do curso de zootecnia da UFRRJ. Fica localizada em um terreno de propriedade da Petrobras, seu acesso se dá por uma guarita com segurança desta empresa. A secretária tem em suas instalações CENTRO DIDÁTICO PRODUTIVO DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E PESCA- CDP- SEMAAP. Possui uma área de plantio de leguminosas chamada de Horta Municipal. A Horta Municipal é uma extensa área com o cultivo de várias hortaliças orgânicas que, segundo dados fornecidos pela própria secretaria, fornece hortaliças orgânicas para 46 escolas municipais, sete creches municipais, APAE, Asilo Santa Lucia, grupo da terceira idade e o Hospital São Francisco Xavier. No ano de 2010, a horta distribuiu 4.168 pés de alface, 948 pés de chicória, 566 molhos de couve, 815 molhos de salsa, 680 molhos de cebolinha, 68 quilos de beterraba, 15 pés de aipo, 80 molhos de espinafre e 78 pés de brócolis. No ano de 2010, teriam sido criadas 41 hortas escolares no município. Nesta área de plantio, encontramos um projeto em parceria com a Embrapa, a primeira área de plantio de alimentos biofortificados do Estado do Rio de Janeiro.



[...] A Empresa tem uma parceria com a Prefeitura daquele município que, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, propiciou a implantação de uma Unidade Demonstrativa com mandioca, batata-doce e feijão biofortificados. As variedades biofortificadas estão sendo multiplicadas para futura distribuição a pequenos produtores e agricultores familiares locais. Três variedades de milho estão sendo apresentadas na exposição, BR 473 e BR451, desenvolvidas no âmbito do projeto de biofortificação Agrosalud, possuem altos teores dos aminoácidos essenciais triptofano e lisina. A terceira variedade, que ainda não foi lançada, é enriquecida com Pró-vitamina A e é resultado dos projetos Harvest Plus e Biofort [...] (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISAAGROPECUÁRIA - EMBRAPA, 2012).

Uma rede de parcerias entre centros de pesquisa nacionais e internacionais, produtores, governo e organizações não governamentais participa do Projeto BioFORT. Uma iniciativa apoiada pelo programa Harvest Plus e AgroSalud ligados a redes de centro de pesquisas na América Latina, África e Ásia. Tal iniciativa tem similares na Colômbia, Peru, Nicarágua, Índia, Bangladesh, Paquistão, Moçambique, Uganda e República Democrática do Congo. Seus recursos financeiros são, também, provenientes da Fundação Bill e Melinda Gates sob o comando de Bill Gates, dono da Microsoft, do Banco Mundial e de agências internacionais de desenvolvimento. O projeto, a princípio, atende os produtores onde estão as unidades da EMBRAPA envolvidas com o projeto, mas agricultor de qualquer parte do território nacional pode ter acesso ao material (FIGUEIRAS, 2010).

O centro didático produtivo já havia sido visitado por vários meios de comunicação, empresas e formadores de opinião entre os quais: Rede Globo de Televisão, BBC de Londres, TV Brasil, Jornal O Dia, Jornal Extra, Jornal Atual, Jornal ABC, Instituto Rumo ao Mar, BNDES, EMBRAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Votorantim, CSA, Representantes da Superintendência da Pesca, entre outros.

Nesta plantação encontramos quatro variedades de feijão, arroz, mandioca, duas variedades de milho, abóbora e batata doce com maior teor de vitaminas e mineral. Segundo a Secretaria, foram fornecidos 250 quilos de batata doce para escolas e distribuídos para 10 agricultores 40 quilos de semente de feijão que, após cultivo, será vendido para merenda escolar (ITAGUAÍ, 2011).

O CDP-SEMAAP possui uma estufa para cultura de legumes e mudas de árvores frutíferas. Esta estufa

se propõe a incentivar a população a cultivar plantas de forma econômica, sustentável e prática. Ali seriam feitos o reaproveitamento de materiais descartados pelos cidadãos do município para a produção. Na estufa pode-se ver produção de tomate, melancia, melão, pimentão, bonsai, orquídea e vários outros produtos. Há um pomar com laranja, tangerina, limão e acerola, cultivados segundo a coordenadora sem agrotóxico. Segundo a secretaria, teriam sido distribuídos 60 quilos de frutas para merenda escolar do município em 2010 produzidos no pomar (ITAGUAÍ, 2011).

O centro possui um viveiro de mudas da Mata Atlântica que teria por objetivo recuperar algumas espécies como ipê roxo e amarelo, jacarandá, palmeiras entre outras. Segundo a coordenadora da Secretaria, foram distribuídas 3.000 mudas em 2010. Encontra-se na área da Secretaria uma capineira que seria para demonstrar como exemplo para agricultores e pecuaristas, esta alimentaria 12 animais presentes na Secretaria.

Iniciativas que visam ao aprendizado de posturas ambientais e de baixo custo também compõem as iniciativas da SEMAAP, como Casa de Pneus, pois suas paredes são todas constituídas de pneus reciclados. Em seu interior encontram-se brinquedos, móveis e utensílios construídos com o mesmo material que também é utilizado nos jardins externos da casa, um ambiente com características pedagógicas. Outra casa que é construída toda em garrafas PET tem em seu interior um ambiente iluminado pela luz solar que transpassa as garrafas e o interior do ambiente é decorado com móveis de madeira rústica e tecido reciclado. Os telhados de todas as instalações são de telhas coloniais recicladas, fruto de doações de moradores da cidade por ocasião de reformas ou demolições.

Foram relatados os investimentos que foram feitos pelo PRONAF na aquisição de uma retroescavadeira que foi roubada em 2012 e um caminhão que, no momento, realiza o escoamento da produção de 10 pequenos produtores rurais que produzem banana e coco. Este serviço é realizado sem custo para estes produtores que escoam sua produção para feiras em outras regiões e para o CEASA do Rio de Janeiro que é a segunda maior central de abastecimento da América Latina. Tal iniciativa da secretaria viabiliza de forma logística a sobrevivência destes produtores, arcando a Secretaria com o custo de combustível, manutenção do caminho e do motorista funcionário alocado na secretaria. No contato com produtores locais de banana não foi percebido nenhuma outra ação como apoio técnico ou de fomento à produção.

Na conversa, foram percebidas demandas reprimidas como apoio técnico, carência de informações sobre apoio financeiro como PRONAF ou existência de formas associativas rurais locais.

As ações institucionais implementadas pela SEMAAP caminham na direção da busca de um desenvolvimento territorial sustentável em sua concepção e capacitação técnica de seus desenvolvedores. Buscam ações didáticas de capacitação em agropecuária sustentável. A participação da EMBRAPA, demais parcerias firmadas fundamentam este objetivo. Porém, observa-se que tal esforço acontece de forma institucional isolada. Este isolamento pode ser percebido, também, na entrevista quando solicitadas informações sobre ações conjuntas com outras áreas da Prefeitura com a SEMAAP. Nas entrevistas junto aos produtores não foi percebido nenhum processo participativo destes na formulação de ações nos níveis municipal, estadual e federal.

Apesar dos esforços realizados pela SEMAAP, não foram detectados processos participativos que caracterizassem uma gestão social no que se refere às transformações locais. Nas várias falas realizadas na Conferência das Cidades de Itaguaí com conselheiros municipais e lideranças locais, ficou claro que até aquele momento havia falta de canais adequados e responsáveis para inúmeras demandas sociais. Neste sentido, rural e urbano, não obtinham respostas do poder público. A análise aponta que o crescimento econômico do município se dá na lógica do mercado com baixa participação dos poderes locais e uma desordenação da ocupação do território. Pode-se perceber uma impotência do poder público frente à avalanche de investimentos que não encontram na infraestrutura da cidade nem mesmo capacidade técnica para elaboração de projetos, planejamento urbano e rural como bem caracterizou a fala de um vereador da cidade no referido evento.

Que pode o poder local? Citando Vainer (2001, p. 26), é necessário romper com o fatalismo do pensamento neoliberal e reconhecer que a escala local deverá fazer resistência à reconfiguração da escala global. Neste sentido, Vainer op. cit. sugere o avanço de dinâmicas sociais, políticas, culturais que propiciem a organização e o enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes. A elaboração de um plano diretor participativo definindo espaços e modo de desenvolvimento poderia ser uma forma de recompor o tecido social local fortalecendo os laços dos atores locais na definição do desenvolvimento do território. O Plano Diretor possibilitaria a consecução de uma política pública de desenvolvimento da agricultura

de forma participativa. No entanto, a falta de uma planta de Macrozoneamento e a importância da agricultura para o município pode ser percebida no programa do candidato à prefeitura de Itaguaí eleito na última eleição não haver nenhuma menção ao tema agricultura. Segundo estudos feitos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro- FIRJAN, a população de Itaguaí pode vir a triplicar nos próximos cinco anos (BATISTA; CORRÊA, 2013). O estudo prevê um forte impacto em virtude da implantação de uma das maiores infraestruturas de logística do país em construção na Baixada Fluminense.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade de Itaguaí passa por profundas transformações que podem, pelas políticas públicas elaboradas e geridas na perspectiva da gestão social, do desenvolvimento territorial sustentável contribuir para o desenvolvimento da agricultura da região que tem reconhecido potencial em razão da fertilidade do solo, no entanto a atual produção agrícola do município não atende sequer a demanda local. A proximidade do Rio de Janeiro e o próprio crescimento de Itaguaí colocam o município em uma situação estratégica quanto à segurança alimentar, segurança hídrica e ambiental do território da Baixada Fluminense

As ações pontuais da Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca da Prefeitura de Itaguaí - SEMAAP indicam que ações cooperadas podem contribuir para o desenvolvimento da agricultura local com vistas a um desenvolvimento sustentável e possível redução dos danos ambientais promovidos pela nova estrutura em implantação no local. Neste sentido uma política pública participativa para agricultura de Itaguaí poderia ser calçada na busca da mitigação compensatória aos impactos ambientais e sociais provocados pelos megaempreendimentos.

Os produtores locais poderiam, em conjunto com sindicato e associações rurais, representantes do mercado (por meio das redes formadas pelo comércio local e redes de serviços), das empresas responsáveis pelos megaempreendimentos e poder público local buscar dialogicamente ações de desenvolvimento sustentável para agricultura. Algumas soluções imediatas poderiam ser elaboradas como, por exemplo, o abastecimento alimentar dos funcionários das empresas locais que têm interesses institucionais e sociais em mitigar os impactos por elas produzidos na região.

Estas ações coletivas, se realizadas nos moldes da Gestão Social, têm potencial para aumento do poder político dos agricultores, bem como sua reafirmação

enquanto grupo atuante nas decisões do município, ou seja, colocar em evidência que a agricultura local deve participar da agenda de transformações no município. Estas afirmações sobre a situação de Itaguaí denotam como se dá o jogo de forças no município, onde coesão social e territorial são fracas. A governabilidade não é feita no sentido de buscar o desenvolvimento sustentável, pois o inchamento da população local como previsto poderá ampliar os problemas sociais e ambientais locais. A inclusão econômica deveria ser pautada no capital social local, valorizando prioritariamente novas formas de inserção da população no mercado de trabalho em transformação, logo construindo bases para o bem estar da população, ou seja, melhoria nas condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação voltadas para o bem comum e não apenas para a lógica mercantil.

Uma miríade de soluções poderia ser encontrada por meio de uma Gestão Social voltada para um desenvolvimento territorial sustentável, afinal a segurança alimentar, segurança hídrica e ambiental já agendaram as discussões, o que falta é tomada de consciência desta agenda por parte da sociedade civil, mercado e poder público com uma pauta, que valorize o papel da agricultura e do Desenvolvimento Territorial Sustentável. A possibilidade de criação de um Capital Social enquanto ativo intangível se dá pela possibilidade de construção de espaços de concertação e confiança entre os atores no enfrentamento de problemas comuns (ABRAMOVAY, 2003 apud ALBUQUERQUE, 2004).

## 6 REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. Disponível em: <[http://www.cidts.ufsc.br/articles/Abramovay\\_Para\\_uma\\_teor%C3%ADa\\_dos\\_estudos\\_territoriais.pdf](http://www.cidts.ufsc.br/articles/Abramovay_Para_uma_teor%C3%ADa_dos_estudos_territoriais.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2013.
- ARAÚJO, E. T. de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. 323 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.
- BATISTA, H. G.; CORRÊA, M. Região de Itaguaí pode ver população quase triplicar e ter inchaço maior que Macaé. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, ano 88, n. 29, p. 23, 21 mar. 2013. Caderno Economia.
- BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro: NIGS; Petrolina: UNIVASF, 2009. 1 CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.
- CANÇADO, A. C. Gestão social: um debate para a construção do campo. **NAU - A Revista da Residência Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 191-209, maio/out. 2013.
- \_\_\_\_\_. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 7., 2013, Belém. **Anais...** Belém: UNAMA/UFPA, 2013. 1 CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. et al. (Org.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007. v. 2, p. 158-170.
- DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Itaguaí tem exposição de produtos biofortificados**. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2011/julho/1a-semana/itagua%C3%AD-tem-exposicao-de-produtos-biofortificados/>>. Acesso em: 28 ago. 2012.
- FIGUEIRAS, M. A. Alimentos biofortificados. **Revista Globo Rural**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI183068-18289,00-ALIMENTOS+BIOFORTIFICADOS.html>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.
- FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades @**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- ITAGUAÍ. Prefeitura de Itaguaí. Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca. **Projeto e ações: compromisso, trabalho e seriedade**. Itaguaí, 2011.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.
- MOTTA, F. C. P. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- MULS, L. M. de. **O desenvolvimento econômico local do Município de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas**. 2004. 427 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Disponível em: <[http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/](http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/IdentidadeTerritorioBrasil.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2013.
- PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Ed.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010. p. 21-52.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**: Itaguaí 2011. Disponível em: <[http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1?p\\_auth=X0Jxfe5&p\\_p\\_id=estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet.doSearch=doSearch&\\_estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet.javax.portlet.action=doSearch](http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1?p_auth=X0Jxfe5&p_p_id=estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet.doSearch=doSearch&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjstudiosocioeconomicomunicipiosportlet.javax.portlet.action=doSearch)>. Acesso em: 1 fev. 2013.
- SANTANA, J. S.; GUEDES, C. A. M.; VILLELA, L. E. Desenvolvimento territorial sustentável e os desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí-RJ. **Caderno EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a09v9n3.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNJUÍ, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008. 176 p.
- \_\_\_\_\_. Gestão social, um conceito não-idêntico?: ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JÚNIOR, J. T. (Ed.). **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012. p. 23-36.
- \_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?:** ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: UNIJUI, 2002.

\_\_\_\_\_. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Ed.). **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 107-133.

\_\_\_\_\_. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=411&cod\\_evento\\_edicao=41&cod\\_edicao\\_trabalho=10012#self](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=10012#self)>. Acesso em: 26 ago. 2009.

VAINER, C. B. As escalas do poder e poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001. 1 CD-ROM.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2009.

VILLELA, L. E. **Redes, desenvolvimento local e gestão social no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: EBAPE, 2008. Projeto de pesquisa de Estágio Pós-Doutoral apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob orientação do Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório.

# A UNIVERSIDADE COMO ESPAÇO TERRITORIAL DE INOVAÇÃO: O PAPEL DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO INCENTIVO ÀS PRÁTICAS INOVADORAS DE GESTÃO

## The University as a Territorial Space for Innovation: The Role of University Extension in Encouraging Innovative Management Practices

### RESUMO

A interação Universidade-Sociedade pode ser encarada, aliada à pesquisa e à docência, como uma das principais atividades das escolas de nível superior. O Prêmio Gestão Pública e Cidadania (GPC), concedido pela Fundação Getúlio Vargas, busca tal relacionamento com as comunidades envolvidas, ao julgar, avaliar e premiar iniciativas de desenvolvimento local. Objetivou-se, principalmente, neste artigo, realizar uma análise georreferenciada do Prêmio GPC, apresentando ao leitor as principais características dos projetos de desenvolvimento que foram avaliados como: área de atuação, abrangência, público alvo, etc. A análise diz respeito aos anos de 2005 e 2006. Ao contrário do esperado, nos resultados mostrou-se que as regiões mais carentes do país são, também, as que apresentam menor quantidade de projetos em distintas áreas de atuação.

Arnaldo Mauerberg Junior  
Fundação Getúlio Vargas  
amauer@mit.edu

Julia Guerreiro  
Fundação Getúlio Vargas  
julianguerreiro@gmail.com

Caio Cesar de Medeiros Costa  
Fundação Getúlio Vargas  
caiocesq@hotmail.com

Marco Aurelio Marques Ferreira  
Universidade Federal de Viçosa  
marcoaurelio@ufv.br

Recebido em 25/10/2013. Aprovado em 24/02/2014  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The university-society interaction, allied to research and teaching, may be seen as one of the main activities of schools of higher education. The Public Management and Citizenship Award (GPC) granted by Fundação Getúlio Vargas seeks such a relationship with the communities involved, when judging, evaluating and awarding local development initiatives. The main objective of this paper is to perform a georeference analysis of the GPC Award, presenting the reader with the main features of the development projects which were assessed as: field of activity, scope, target audience, among others. The analysis concerns the years of 2005 and 2006. Contrary to expectations, the results showed that the poorest geographic regions of the country were also the ones presenting the lowest number of projects in many fields.

**Palavras-chave:** Extensão universitária, desenvolvimento local, Prêmio Gestão Pública, Cidadania.

**Keywords:** University extension, local development, Public Management, Citizenship Award.

## 1 INTRODUÇÃO

O ensino, a pesquisa e a extensão são práticas universitárias indissociáveis destacadas pela Constituição brasileira de 1988. O papel das universidades, expandido aqui para as instituições de ensino superior (IES), de uma maneira geral, vai além do ensino e congrega, também, as funções de investigação e de prestação de serviços (SANTOS, 1996). Essa prestação de serviço pode ser entendida como sendo a extensão universitária. A extensão pode ser entendida como

práticas diversas onde a universidade se insere na sociedade a qual pertence, realizando, entre outras atividades, o desenvolvimento de projetos e recebendo novas experiências de vida acumulada pelos membros da academia, baseadas no convívio com pessoas de classes sociais muitas vezes distintas das suas, o que de maneiras distintas contribui para o desenvolvimento das localidades nas quais esses tipos de projetos são desenvolvidos.

Esse tipo de prática é cada vez mais utilizado por instituições de ensino superior das mais variadas naturezas

no Brasil, públicas e privadas, que utilizam desse exercício como uma forma de treinamento de seus estudantes além de propiciar aos mesmos uma inserção nas comunidades beneficiadas.

Além do já esperado papel das escolas públicas junto às sociedades, em pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), no ano de 2004, mostra que as IES privadas, também, têm realizado ativamente atividades que visam à mudança social e ao desenvolvimento local. As atividades realizadas por essas instituições atingiram 18.462.607 pessoas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES, 2013) e contribuíram diretamente para o desenvolvimento das localidades e à melhoria da qualidade de vida da população.

Na literatura destaca-se que projetos de extensão possuem distintas variantes e abrange desde ao atendimento direto à população, realizado por estudantes de medicina, até projetos que incentivem práticas de desenvolvimento inserindo os estudantes nas comunidades.

Assim, práticas que buscam o desenvolvimento local são impulsionadas, por meio da visibilidade adquirida por projetos de extensão universitária que objetivam identificar, analisar e disseminar iniciativas inovadoras. Considerando, ainda, a complexidade relacionada à criação desse tipo de ação, verifica-se a necessidade da integração entre diferentes atores, dentre os quais pode se inserir a universidade que pode atuar de diferentes maneiras como, por exemplo, a de avaliação e de disseminação dessas ações.

Destarte esse estudo de caráter descritivo, objetivou-se analisar essas práticas inovadoras com vistas ao desenvolvimento local e o papel dos programas de extensão universitária como disseminador e incentivador desse tipo de prática. A análise busca, por meio de técnicas de geoprocessamento, apresentar nos mapas as características dos projetos analisados pelo Prêmio GPC e, pela base de dados disponível, encontrar indícios de cidades com projetos bem classificados pelas equipes do Prêmio possuem em anos posteriores um aumento de novas iniciativas. Pode ser observado um aumento de novos programas em cidades que tiveram iniciativas premiadas um ano antes.

Para cumprir os objetivos aqui propostos, neste estudo realiza-se um recorte analítico e toma como unidade de análise de 1829 práticas identificadas e analisadas no âmbito do Prêmio Gestão Pública e Cidadania. Justifica-se a escolha dessas unidades pela riqueza da base de dados e pela importância do GPC que abrange todos os estados brasileiros.

Apesar da importância da temática aqui analisada, ainda são poucos os estudos que descrevem as práticas

consideradas inovadoras com vistas ao desenvolvimento local associando essa prática a projetos de extensão realizados por instituições de ensino superior. A descrição georreferenciada das iniciativas e a discussão do papel desse tipo de projeto, na disseminação de práticas similares às aqui analisadas, constituem, então, na principal contribuição desse estudo ao estado da arte. Espera-se, ainda, que, ao demonstrar a importância dos projetos de extensão no estímulo a exercícios inovadores como os do âmbito do GPC, esse trabalho incentive a criação de novos projetos similares ao Prêmio.

O presente artigo se organiza considerando a introdução em cinco seções. A seção de número dois apresenta a revisão de literatura que aborda os tópicos referentes à extensão universitária e ao desenvolvimento local. O tópico de número três exibe o arcabouço metodológico utilizado no estudo, a seção quatro traz a análise e os resultados encontrados na pesquisa. Por fim, na seção de número cinco, as considerações finais do estudo são abordadas.

## 2 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Este tópico aborda a questão da extensão universitária, tida como um dos três pilares destas instituições, juntamente com o ensino e a pesquisa. A extensão pode ser entendida como práticas diversas onde a universidade se insere na sociedade a qual pertence, gerando integração, oferecendo conhecimento para o desenvolvimento de projetos e recebendo novas experiências de vida acumulada pelos membros da academia, baseadas no convívio com pessoas de classes sociais muitas vezes distintas das suas.

De acordo com Melo Neto (1996), a universidade deve ser vista como prestadora de serviços à comunidade, a extensão universitária americana possui esta característica, enquanto que a extensão oriunda das escolas europeias preconiza a disseminação de conhecimento técnico entre os povos. De acordo com o autor, a tradição europeia acabou por determinar, na maior parte das vezes, as práticas de extensão universitária no Brasil. Vide a enorme quantidade de cursos do tipo MBA declarados como de extensão.

A literatura sobre o assunto pode ser dividida da seguinte forma: estudos próprios elaborados pelas universidades, muito semelhantes a relatórios internos; avaliação local de parceiros, análises de seus próprios processos e resultados produzidos por pesquisadores e professores da mesma universidade; o objetivo é detectar e documentar o que a população alvo dos projetos estudados está esperando sobre a iniciativa; propostas,

discussão e métodos de avaliação de parcerias, ou, como parcerias campus-comunidade podem ser avaliadas de fato, comparações de estudos de caso, tendências gerais em comum de várias parcerias; e avaliação nacional de programas que suportam parcerias locais, trata-se do agrupamento das quatro anteriores para traçar um programa nacional de incentivo (RUBIN, 2000).

Castro (2004) afirma que as mais tradicionais formas de extensão universitária, na forma de serviço no Brasil, estão atreladas à área de saúde, com a prestação de serviços à população pelos hospitais universitários. Para ele, a universidade deve questionar e oferecer à população condições de realizar o mesmo, gerando, assim, emancipação educacional nas pessoas. Em sua opinião, os processos de extensão dependem menos da estrutura administrativa e burocrática da instituição e mais de alunos e professores.

O atual destaque galgado pela extensão no país contrasta com o papel secundário que lhe foi concedido décadas antes, como mostra o trabalho de Cunha (1989). Segundo este autor, aquele *status* secundário lhe fora conferido pela Lei nº 5540/68, que colocava a extensão em segundo plano atrás da pesquisa e do ensino, porém o seu crescimento fez com que a atividade deixasse de ser coadjuvante e atingisse outro *status* na Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a questão da extensão universitária tornou-se mais discutida após a redemocratização dos anos 80. Tavares (1997), ao analisar a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (Governo Sarney),<sup>1</sup> o Programa Nova Universidade,<sup>2</sup> o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação 91/95,<sup>3</sup> e o Planejamento Político e Estratégico do MEC entre 1995 e 1998,<sup>4</sup> concluiu que os projetos de governo colocam a extensão como terceira função da universidade, de cunho apenas assistencialista, visando à divulgação da ideologia dominante.

Entre as características desejáveis de um programa de extensão está a sua flexibilidade, mudando sua atuação sempre que as demandas da população se alteram. Hennington (2005) mostrou que este tipo de programa possui esta característica e que futuros programas devem basear sua organização neste pilar, qual seja, o da flexibilidade.

Pensando no termo emancipação educacional, como já citado por Castro (2004), programas de extensão universitária podem, além de prestar serviços com excesso

de demanda da população, criar oportunidades para que a própria população assimile novos conhecimentos e os coloquem em prática no seu cotidiano.

Diversas formas de extensão universitária podem ser criadas, as relacionadas à saúde, como vimos pelo atendimento por alunos de cursos da área médica em hospitais escola, os de educação financeira, como pode ser conferido em Savoia, Saito e Santana (2007), Volpe, Chen e Liu (2006) e Worthington (2006), as de atuação diretamente social junto às comunidades.

Sorensen e Lawson (2011) analisaram o East St. Louis Project da Illinois University e notaram que, primeiramente, é necessário estabelecer confiança entre as partes. Entre os pontos fortes do projeto está a questão de existir uma base física em St. Louis com assistência para violentados domesticamente e para os veteranos de guerra sem lar. As instituições devem saber suas prioridades, possuir uma estrutura organizacional com a criação de uma unidade, como um centro de serviço para promover liderança e assistência. O sucesso vem do comprometimento dos alunos e do envolvimento dos professores. É, ainda, necessário observar as diferenças entre os membros das escolas e a população alvo dos projetos, tais como: classe social, métodos de trabalho e organização. No modelo do tipo do orientado pelo consultor, existe a necessidade de um agente focado integralmente no projeto, enquanto que no direcionado pela comunidade, o sucesso só existe quando instituições comunitárias muito bem organizadas integram a iniciativa juntamente com a universidade. Entretanto, sem condições financeiras, por mais que os projetos possuam estas características ele não será viabilizado (DEWAR; ISAAC, 1998; GAFFIKIN; MORRISSEY, 2008; HOLLAND, 1997).

Apesar das distintas possibilidades de efetivação da extensão, a literatura destaca a importância da extensão na formação profissional, porém aborda que o real sucesso dessas práticas somente é obtido, quando essas são associadas a outras atividades inerentes à academia (NASCIMENTO, 2013), ou seja, a pesquisa e o ensino, no que se convencionou chamar de indissociabilidade.

Essa associação das práticas, segundo Cunha (1989), foi uma resposta à autonomização verificada pela extensão, anterior à Constituição Federal de 1988, que destacou a extensão e garantiu a indissociabilidade. Segundo a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior - ANDES (2003), o princípio da indissociabilidade “[...] favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a auto-reflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho coletivo”.

<sup>1</sup>Objetivo de traçar as principais diretrizes para as instituições.

<sup>2</sup>Para fomentar as instituições.

<sup>3</sup>Determinação de metas para as instituições e definição de recursos.

<sup>4</sup>Visando à racionalização dos custos.



Ainda nessa direção, Silva (2013) destaca a importância da extensão associada a outras atividades universitárias na formação e na criação de vantagens para a IES:

Os impactos da extensão universitária proporcionam vantagens competitivas, de um lado, ao agregar valor ao ensino e ao estimular a pesquisa a partir de uma visão crítica da realidade e de outro, a IES passa a ser reconhecida e legitimada pela sociedade pela sua atuação comprometida com o seu entorno (SILVA, 2013, p. 2).

Nota-se, portanto, que o papel da extensão vai além da melhoria da qualidade de vida da população diretamente impactada pelos programas, a extensão contribui de maneira efetiva para as outras atividades universitárias, contribuindo para uma formação mais ampla alcançada por meio da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão.

## **2.1 Desenvolvimento Local e o Prêmio Gestão Pública e Cidadania**

O desenvolvimento local pode ser entendido como “um processo de desenvolvimento centrado num território concreto em que os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de metas e projetos comuns” (TENÓRIO, 2004). Para Silveira, Bocaiuva e Zapata (2002), desenvolvimento local é um processo nucleado considerando experiências desencadeadoras. Neste caso, a ideia do desenvolvimento local aparece como extensão e desdobramento de acúmulos localizados, como uma perspectiva que se traduz em arranjos progressivos no território. De todo modo, o fato é que desenvolvimento local com cidadania envolve uma ação coordenada entre a sociedade e o poder público local, implementada por meio de um processo participativo e democrático, com o objetivo de desenvolver a área social, política ou econômica de uma determinada região.

Uma das dificuldades na promoção do desenvolvimento local, principalmente no Brasil, é a baixa participação popular. Mesmo que se tenha observado uma tendência de crescimento da participação nas decisões municipais desde 1988, ela ainda é muito restrita (TENÓRIO, 2004). Décadas de experiências com projetos de desenvolvimento comprovam que a capacidade de organização local, a riqueza do capital social, a participação popular e o sentimento de apropriação do processo pela comunidade são elementos vitais na consolidação de determinadas práticas (DOWBOR, 2010).

De acordo com Martins, Vaz e Caldas (2010), a chave para analisar as experiências de desenvolvimento local em articulação com os processos participativos é considerar sua incidência no combate à desigualdade. A participação popular é uma estratégia fundamental dos políticos eleitos para promover a redistribuição de poder e da renda e seria o caminho para privilegiar os setores excluídos.

Assim, a avaliação de iniciativas do desenvolvimento local deve ter como referência a relação entre o espaço local e inovações institucionais que unifiquem estrategicamente e potencializem as ações para o desenvolvimento. Há necessidade de se combinar processos, produzindo alianças estruturadas por redes de atores sociais, institucionais e governamentais que se organizem de forma participativa (SILVEIRA; BOCAIUVA; ZAPATA, 2002).

Nesse contexto da avaliação de iniciativas a participação dos projetos de extensão torna-se fundamental, em decorrência de outros pontos ao conhecimento da academia e à confiança depositada na mesma, encarando essa avaliação como sendo um aval do projeto.

Um dos mais importantes programas de extensão universitária que atua nesse sentido é o Prêmio (ou Programa) Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela Fundação Ford. O GPC visa estudar e premiar projetos de iniciativa de prefeituras, estados, governo nacional e povos indígenas que possuem intuito de melhorar a qualidade de vida em determinadas regiões. Para concorrer ao prêmio, os projetos deveriam ter pelo menos um ano, ser administrados por entidades governamentais e comprovar aumento do bem-estar na comunidade atingida. De todos os inscritos, apenas os programas de destaque eram selecionados para receber visitas pessoais dos pesquisadores da FGV (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV, 2013).

Spink, Clemente e Keppke (1999) apontam que os objetivos do programa são encorajar os estados, os municípios, além das organizações autônomas, a partilharem suas abordagens utilizadas para responder as demandas da comunidade e, também, às questões públicas; e criar mecanismos que possibilitem a ampla divulgação dessas inovações.

O Prêmio tinha por foco experiências – políticas, programas, projetos ou práticas – com impacto positivo no fornecimento de serviços públicos, passíveis de reprodução em outras localidades, que utilizassem recursos e oportunidades de maneira responsável e que ampliassem o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos, criando, conseqüentemente, desenvolvimento local de uma maneira positiva. A estratégia utilizada nos

primeiros dez anos do Prêmio combinou uma metodologia de pesquisa pouco convencional na busca de informações com um mecanismo coletivo de análise e discussão das informações colhidas, incluindo, ainda, a devolução das informações reunidas às equipes dos programas. Reunia, assim, elementos dos observatórios de políticas públicas com aspectos da pesquisa-ação (FGV, 2013).

Em cada ciclo anual, os programas, projetos e práticas inscritos foram avaliados por pesquisadores, técnicos e especialistas em administração pública, sendo escolhidas cem experiências como semifinalistas. Após enviar mais detalhes sobre suas atividades, trinta eram selecionadas anualmente para receber visitas *in loco* e vinte, sobrando como finalistas do ano. Nos seus dez anos de existência, o programa identificou e registrou mais de 8.000 experiências inovadoras localizadas em mais de 890 municípios de todos os tamanhos, distribuídos por todos os estados brasileiros, além de um número significativo de experiências estaduais e de povos indígenas. As experiências registradas vêm de muitas áreas diferentes da ação pública e fornecem informações importantes sobre o que está acontecendo em uma parte dos governos subnacionais, orientada para a mudança e para a inovação (FGV, 2013).

Uma análise um pouco mais profunda destas iniciativas permite observar novas políticas em setores tradicionais, como articulação federal em saúde, alguns programas atendendo segmentos da população antes não atendidos, mudanças na relação entre estado e cidadão, entre estado e sociedade civil, integração de ações e políticas públicas e mudanças na forma de gestão de organizações estatais. A maioria dos projetos é original, com maior custeio dos municípios, maior foco na questão do emprego e renda, grande parte desenvolvido em parceria com associações comunitárias, instituições religiosas, de ensino, sindicatos e organismos internacionais. São, ainda, experiências que podem ser transferidas para outras cidades com baixo nível de adaptação (FARAH, 1997; TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Desta forma, o Prêmio GPC fornece uma rica fonte de informações a respeito da questão do desenvolvimento local das diversas regiões analisadas, sendo, ainda, uma forma de extensão universitária bastante interessante.

### 3 METODOLOGIA

Esse artigo possui um caráter descrito e se baseia em análises quantitativas e georeferenciadas no sentido de apresentar os aspectos espaciais e os efeitos de projetos de desenvolvimento local, considerados como sendo destaque na criação de novas iniciativas com objetivos semelhantes.

As características dos casos analisados serão: número de iniciativas por cidade, implantação urbana ou rural e área de atuação (econômica, social, educacional, serviços públicos, etc). Desta forma, a intenção é comparar, geograficamente, as iniciativas participantes do Prêmio GPC, de modo a fornecer uma análise visual de seu espalhamento nacional e/ou regional entre os diversos municípios brasileiros.

A base do projeto contém 8229 observações relacionadas às iniciativas inscritas no programa de 1996 a 2005. Além de informações sobre a localidade na qual se inserem as iniciativas, a base possui, ainda, o nome do programa analisado, ano da visita, área de atuação (segurança, educação, saúde, etc.), empresa promotora (que pode ser uma entidade privada ou pública como uma secretaria de governo, por exemplo), dados pessoais do contato no projeto, local de implantação (urbano, rural ou ambos), abrangência (municipal, estadual regional, nacional, distrito federal, território indígena, intermunicipal ou interestadual), número de habitantes, status no Prêmio GPC (inscrito, semifinalista, pré-finalista, finalista e destaque), meio de divulgação (mala direta, rádio e televisão, jornal e revista, internet e contato pessoal) e resumo da experiência.

Infelizmente uma grande parte dessas observações foi excluída da amostra utilizada nesse estudo, principalmente pelo fato de não possuírem uma codificação que permitisse o georeferenciamento dos municípios.

A amostra que compõe esse estudo possui, então, 1829 observações. Em que pese as perdas, o grande número de observações da amostra pode ser, ainda, considerado significativo e permite fomentar importantes discussões acerca do papel dos projetos de extensão universitária e das iniciativas com vistas ao desenvolvimento local na criação de um ciclo virtuoso de incentivo a novas iniciativas dessa natureza.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção traz os resultados da análise realizada sobre a base com foco nos anos de 2005 e 2006.

### 4.1 A Atuação do GPC no Território Brasileiro

Neste primeiro subtópico são mostradas e discutidas as análises georeferenciadas realizadas com base nas práticas inscritas no GPC.

A média de iniciativa por Estados é de 130,64 iniciativas, somente os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina apresentam números acima da média. Esses estados correspondem a 68,07% de todas as iniciativas que contêm na base,

ao expandimos esse grupo para os estados das regiões Sul e Sudeste verifica-se que 78,40% das iniciativas são concentradas nessa região o que denota uma grande concentração.

A tabela 1 apresenta o número de programas inscritos em cada estado e o local de implementação dos mesmos.

**TABELA 1** – Número de Programas por Estados e Local de Implementação

| <b>Estados</b> | <b>Urbano</b> | <b>Rural</b> | <b>Ambos</b> | <b>Total geral</b> |
|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------------|
| AC             | 4             | 3            | 2            | 9                  |
| AL             | 1             | 1            | 1            | 3                  |
| AM             | 4             | 3            | 2            | 9                  |
| AP             | 1             |              | 2            | 3                  |
| BA             | 23            | 6            | 11           | 40                 |
| DF             | 1             |              | 1            | 2                  |
| ES             | 19            | 2            | 3            | 24                 |
| GO             | 14            | 1            | 3            | 18                 |
| MA             | 7             | 2            | 11           | 20                 |
| MG             | 130           | 8            | 53           | 191                |
| MS             | 17            |              | 6            | 23                 |
| MT             | 12            | 2            | 1            | 15                 |
| PA             | 18            | 3            | 7            | 28                 |
| PB             | 5             | 3            | 7            | 15                 |
| PE             | 33            | 2            | 17           | 52                 |
| PI             | 16            | 6            | 7            | 29                 |
| PR             | 35            | 4            | 28           | 67                 |
| RJ             | 56            | 4            | 38           | 98                 |
| RN             | 9             | 5            | 10           | 24                 |
| RO             | 2             | 2            | 4            | 8                  |
| RS             | 110           | 10           | 64           | 184                |
| SE             | 11            |              | 13           | 24                 |
| SP             | 516           | 26           | 150          | 692                |
| TO             | 1             |              | 3            | 4                  |
| SC             | 73            | 12           | 93           | 178                |
| RR             | 2             |              |              | 2                  |
| CE             | 38            | 6            | 23           | 67                 |
| <b>Total</b>   | <b>1158</b>   | <b>111</b>   | <b>560</b>   | <b>1829</b>        |

Fonte: Resultados da Pesquisa

Como já demonstrado pela tabela anterior, há uma grande concentração de programas nas regiões sul e sudeste. De acordo com a figura 1, essa concentração fica mais evidente ao permitir verificar, ainda, uma densidade não somente regional, mas também estadual.

Cabe destacar, entretanto, que todos os estados e regiões apresentaram pelo menos um município com programas inscritos no Prêmio em questão.

Verifica-se, ainda, uma grande concentração de iniciativas tendo a área rural como local de implementação. Somente em Rondônia e em Alagoas é que o número de iniciativas implementadas na área rural é igual àquela implementada na área urbana. A figura 2 apresenta os locais de implementação urbana.

Mais uma vez destaca-se a existência de projetos inscritos em todos os estados do Brasil e o que gera algum questionamento é a concentração de projetos em regiões consideradas como tendo melhores níveis de desenvolvimento. Essa situação pode ser advinda por questões de divulgação do programa GPC realizado por uma instituição sediada em São Paulo.

Outros aspectos podem influenciar a existência de um maior número de projetos nessas regiões. Um exemplo disso são as melhores condições da gestão pública no país, principalmente condições financeiras, como apontado por Dewar e Isaac (1998), Gaffikin e Morrissey (2008) e Holland (1997). Estes autores destacam que, sem condições financeiras, os projetos não podem ser viabilizados, assim como nem mesmo os próprios níveis de desenvolvimento dessas regiões. Condições financeiras propiciam a criação de projetos de melhor qualidade e o envolvimento de outros níveis de poder e de outros parceiros na realização de projetos.

Tal concentração de projetos dessa natureza em regiões com melhores condições pode contribuir para a ampliação dos níveis de disparidades socioeconômicas já existentes entre as regiões brasileiras. Desta forma, esses projetos podem incentivar a criação de novas iniciativas, principalmente considerando a visibilidade alcançada pelo GPC e as próprias iniciativas premiadas pelo Programa, o que levaria a uma concentração ainda maior.

Em um segundo momento, buscou-se focalizar os estados nos quais houve uma maior concentração, já que questões como as discutidas anteriormente, também, podem ser visualizadas em nível intra-estadual como destaca Costa et al. (2012). Além disso, espera-se a existência de um efeito contágio o que intensificaria o caráter concentrador de projetos com esse objetivo.

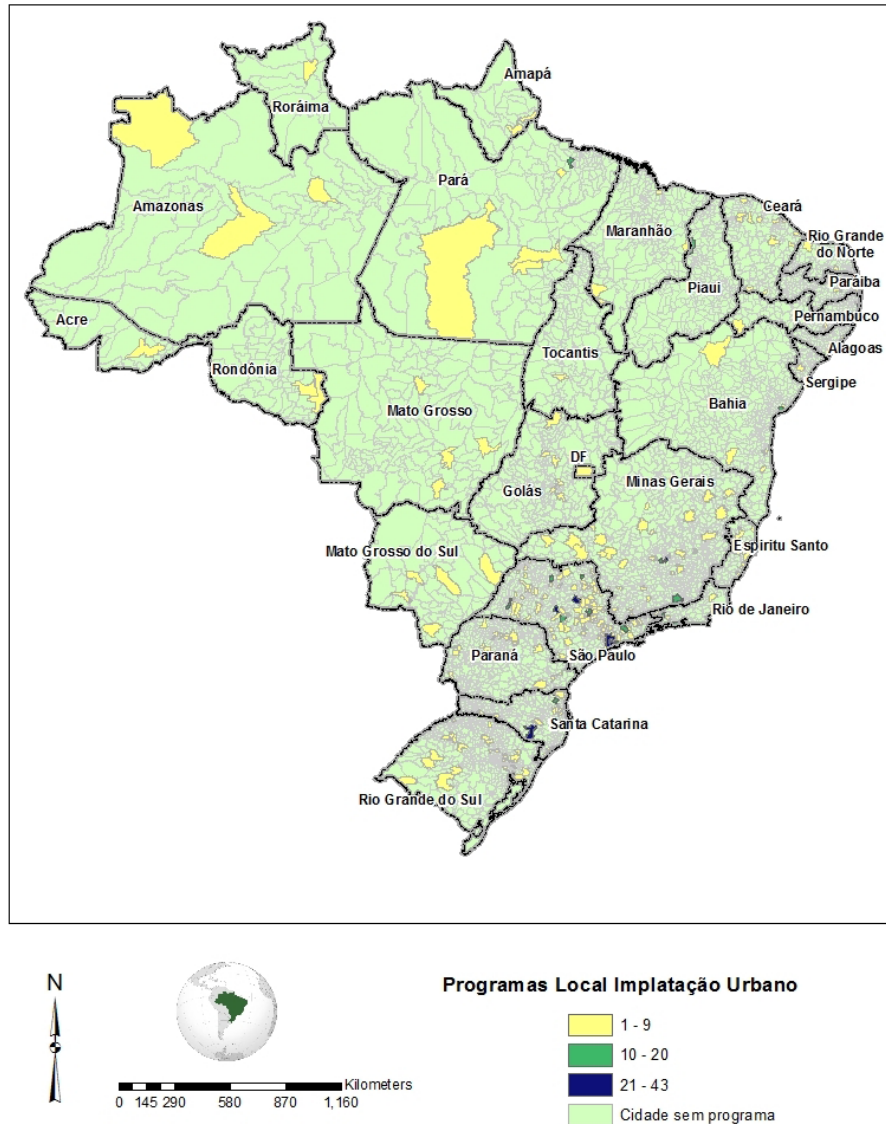


**FIGURA 1** – Número de Programas por Cidade

Fonte: FGV (2013)

Das diversas áreas de atuação (Administração e Governo, Infraestrutura e Meio Ambiente, Serviços Públicos, Cidadania e Direitos Humanos, Desenvolvimento Econômico e Social, Legislativo e Judiciário), foram escolhidas, para uma abordagem georreferenciada, as áreas de Serviços Públicos e de Desenvolvimento Econômico e Social. A primeira possui projetos com atuação em abastecimento, previdência e assistência social, segurança pública e policiamento, lazer e esportes, cultura

e patrimônio histórico e artístico, transporte público, habitação, saúde e educação. Já a segunda possui projetos relacionados à ciência e tecnologia, indústria, comércio e serviços, agropecuária e pesca, desenvolvimento regional e local em bases sustentáveis, reforma agrária, formação de mão de obra, geração de emprego e renda e melhoria das condições e relações de trabalho. Os dados da área de Desenvolvimento Econômico e Social encontram-se na figura 3, e os de Serviços Públicos, na figura 4.



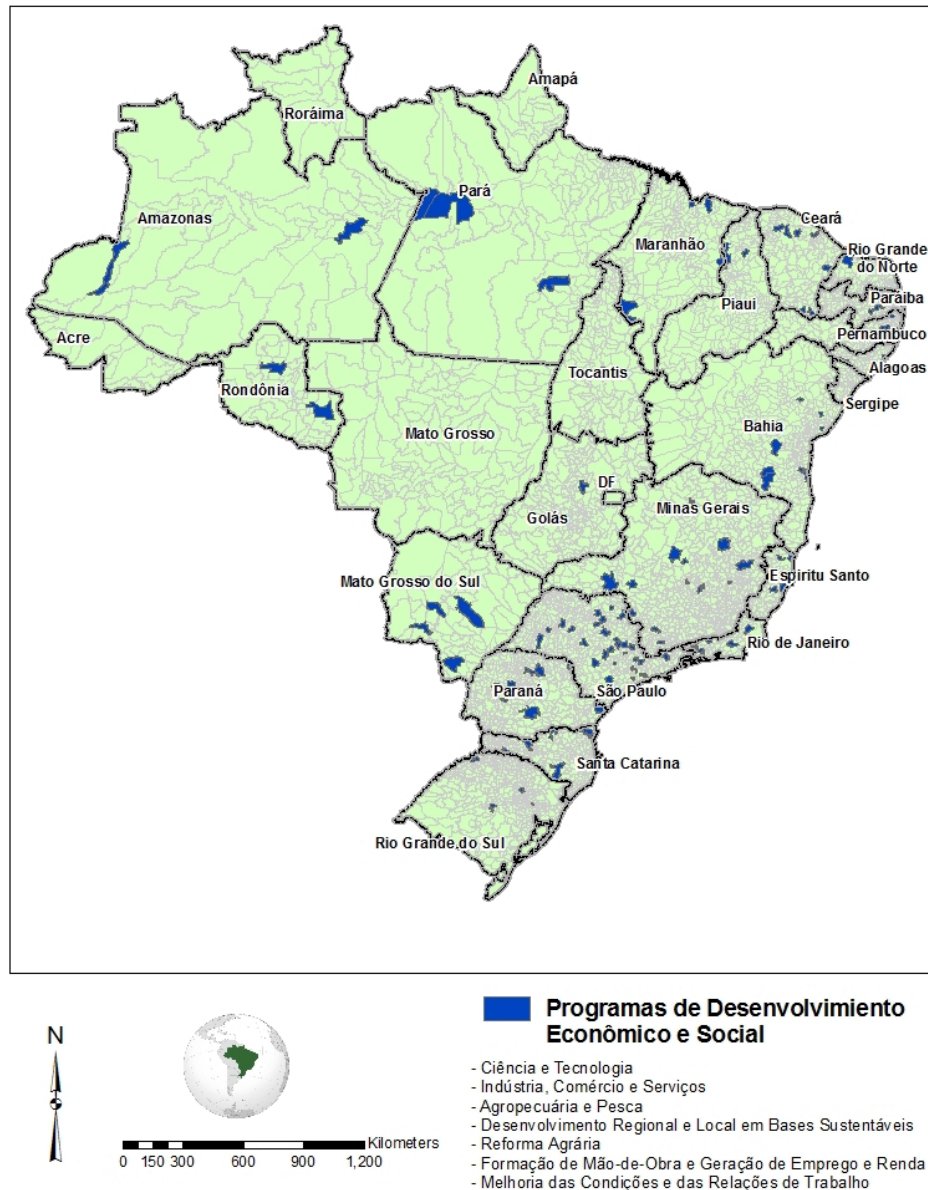
**FIGURA 2** – Local de Implantação – Urbano

Fonte: FGV (2013)

No que se refere a iniciativas, inseridas em um conjunto chamado de programas de desenvolvimento econômico e social, verifica-se a existência em grande parte do território nacional com a exceção de Acre, Amapá, Mato Grosso, Roraima, Sergipe, e Tocantins. O grande de número de programas que podem ter essa classificação contribui para a verificação apontada anteriormente

Os programas de serviço público correspondem a, aproximadamente, 46,2% do total de iniciativas inscritas no GPC. Verifica-se, ainda, uma concentração de projetos

relacionados a programas de serviços públicos nas regiões sul e sudeste do Brasil, similar àqueles relacionados ao desenvolvimento econômico e social, o que em tese confirma a hipótese de que as condições econômicas são mais relacionadas à criação desse tipo de projeto do que a própria necessidade da comunidade. Destaque aqui para os estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul nos quais projetos dessa natureza correspondem a, aproximadamente, 93% e 57%, respectivamente de todas as iniciativas verificadas nesses estados.



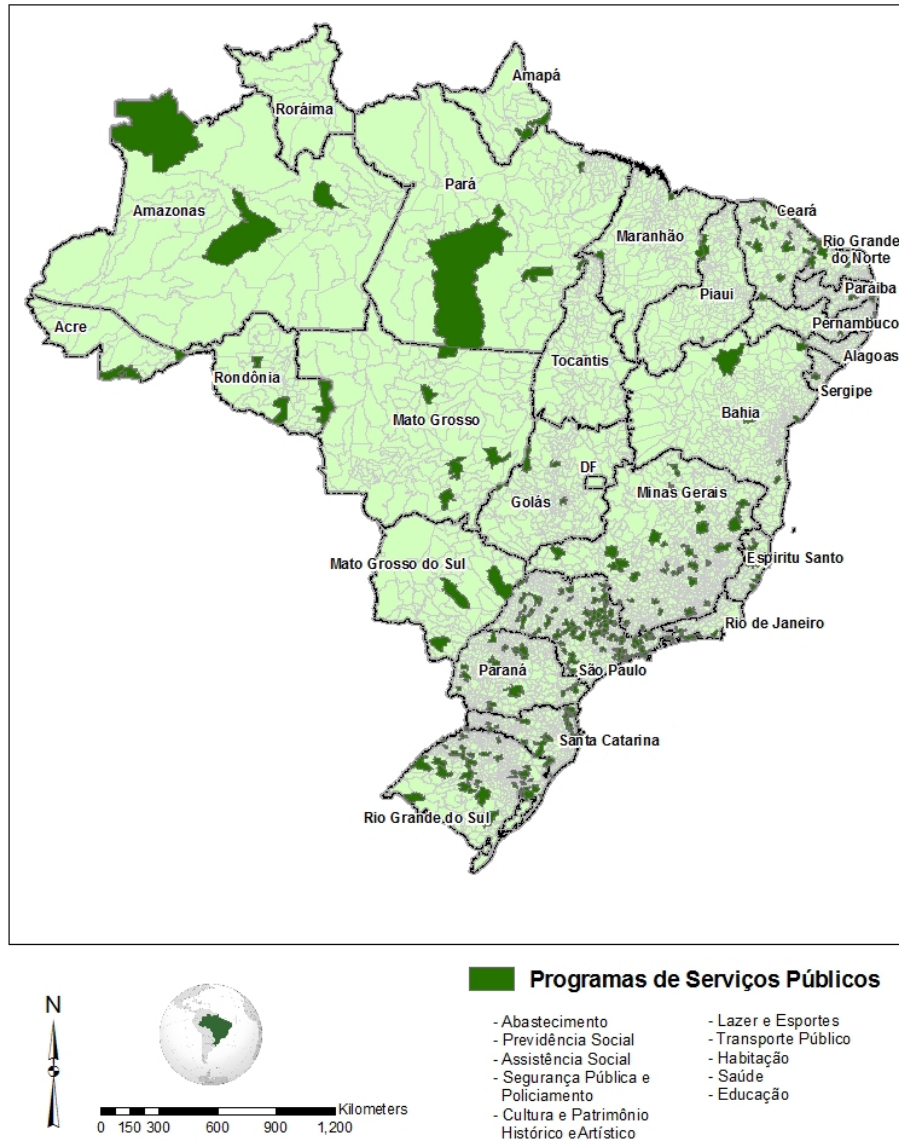
**FIGURA 3** – Programas de Desenvolvimento Econômico e Social

Fonte: FGV (2013)

As duas figuras anteriores mostram que o Prêmio Gestão Pública e Cidadania cumpre o seu objetivo de demonstrar a variedade de ideias e soluções disponíveis conforme apontam Spink, Clemente e Keppke (1999). Além disso, mostra que essa variedade ocorre, ainda, na mesma região, o que mostra que a variedade não se dá somente pela existência de características econômicas e necessidades diferentes.

#### 4.2 O Prêmio GPC e a Disseminação e o Incentivo a Novas Práticas

As análises apresentadas nesse tópico foram realizadas no sentido de verificar se a premiação dada pelo GPC gera o que pode ser chamado de efeito contágio fazendo com que seja ampliado o número de iniciativas nos anos posteriores.



**FIGURA 4** – Programas de Serviço Público

Fonte: FGV (2013)

Como demonstrado na literatura, os objetivos do programa são encorajar organizações a partilharem suas abordagens utilizadas para responder as demandas da sociedade e divulgar essas abordagens, como apontam Spink, Clemente e Keppke (1999). Acredita-se que a divulgação de experiências bem sucedidas funcione como um incentivador à criação de novas práticas e a sua posterior inscrição no Prêmio. Nessa direção é factível e importante descrever se cidades com projetos considerados destaques

(ou pré-finalistas), finalistas ou premiados pelo GPC tiveram um aumento no número de iniciativas inscritas.

Para analisar essa pressuposição, foram analisados os 27 projetos considerados destaques, verificando se nas cidades nas quais esses projetos foram implementados houve um aumento no número de projetos no ano subsequente.

Como resultado, encontrou-se que nas cidades com os 27 projetos pré-finalistas, finalistas ou premiados

em 2004 surgiram 92 novos projetos do GPC, nos anos posteriores, sendo 88 no ano de 2005 o que permite uma reflexão acerca do papel da premiação como um incentivador e do real alcance dos objetivos do GPC de disseminar novas práticas que podem incrementar os níveis de desenvolvimento local.

Destaca-se que não houve aqui a pretensão de encontrar causalidade, o que torna impossível afirmar, com significância estatística, que o aumento no número de projeto deve-se somente à premiação dada pelo GPC. Apesar de não possuir significância em termos estatísticos, essa análise se torna extremamente relevante no sentido de subsidiar futuras análises de natureza qualitativa e quantitativa acerca de iniciativas nessa perspectiva.

Cabe abordar, também, a importância do GPC na relação entre a extensão, o ensino e a pesquisa no âmbito da FGV-EAESP. Seguindo o que aborda Silva (2013), o GPC agrega valor ao ensino, ao permitir que o aluno aplique os conhecimentos de forma prática, criando, também, uma emancipação teórica. Além disso, visa estimular a pesquisa, baseando-se em uma visão crítica da realidade, por meio das diferentes experiências, apresentando fenômenos e relações até então pouco explorados ou desconhecidos pela literatura, como por exemplo, o trabalho de Caldas e Nonato (2013).

As experiências do GPC e o próprio GPC constituem um importante instrumento fomentador de novos estudos. Nesse sentido, o Prêmio vai além das propostas iniciais e favorece, também, a pesquisa como mostrado no parágrafo anterior, contribuindo para que a IES seja reconhecida pela sua atuação não só no seu entorno, como aborda Silva (2013), mas também em um nível nacional, como mostram as figuras destacadas nesta seção de resultados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar as práticas inovadoras com vistas ao desenvolvimento local e o papel dos programas de extensão universitária como disseminador e incentivador desse tipo de prática. Nesse sentido, coloca-se como sendo um exercício inicial de uma discussão que abrange, não somente o papel dos programas de extensão, mas também como as práticas inovadoras com o intuito de responder às demandas da sociedade e, dessa forma, ampliar os níveis de desenvolvimento local que se distribuem no território brasileiro.

As análises georreferenciadas mostram que as práticas aqui analisadas seguem a lógica na qual determinada região com melhores indicadores de

desenvolvimento apresentam um melhor nível de desenvolvimento, o que não contribui para a diminuição do *gap* socioeconômico entre as regiões brasileiras. Esperava-se que localidades com maiores necessidades apresentassem, também, um maior número de projetos e de naturezas distintas. Porém, acredita-se que a baixa quantidade de projetos destas regiões seja fruto, entre outros pontos, de más condições financeiras e dos próprios níveis de desenvolvimento dessas regiões, que não propiciam a criação de projetos de melhor qualidade, aptos a se inscreverem no Prêmio GPC.

As análises permitiram verificar que nas cidades onde houve iniciativas consideradas como sendo destaque em 2005, 92 novas iniciativas surgiram e 88 no ano seguinte, demonstrando a importância do GPC como um incentivador e disseminador de iniciativas como as aqui discutidas.

Como limitação desse estudo, destaca-se a utilização da base do GPC, que pode conter viés de autosseleção, já que as práticas devem ser inscritas no programa. Apesar dessa limitação, acredita-se que esse estudo torna-se fundamental no sentido de que fomenta discussões acerca do papel dos programas de extensão universitária no incentivo a práticas com vistas ao desenvolvimento local, além de apresentar uma visão georreferenciada dessas práticas inovadoras e, assim, mostrar a sua distribuição no território brasileiro.

O impacto dessas iniciativas e uma análise de causalidade, tendo como objetos o Prêmio GPC e as práticas inovadoras, são uma sugestão para estudos futuros de uma corrente que aborda questões relacionadas a iniciativas de desenvolvimento local e o papel de programas de extensão na mudança da realidade local. Além disso, questões relacionadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão e a sua relação no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania carecem de um maior aprofundamento em estudos posteriores.

## 6 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR. **Perfil das IES particulares e sua contribuição para o desenvolvimento do país**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/abmes.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DE ENSINO SUPERIOR. **Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira**. 3. ed. atual. e rev. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.adurrj.org.br/4poli/documentos/caderno2\\_andes.pdf](http://www.adurrj.org.br/4poli/documentos/caderno2_andes.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2014.



- CALDAS, E. L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, p. 465-480, 2013.
- CASTRO, L. M. C. **A universidade, a extensão universitária e a produção de conhecimentos emancipadores**. 2004. 185 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- COSTA, C. C. M. et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012.
- CUNHA, L. A. A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. **Aberto**, Brasília, v. 8, n. 43, p. 3-9, 1989.
- DEWAR, M.; ISAAC, C. Learning from difference: the potentially transforming experience of community-university collaboration. **Journal of Planning, Education and Research**, Atlanta, v. 17, p. 334-347, 1998.
- DOWBOR, L. Desenvolvimento local e apropriação dos processos econômicos. **Revista IEB**, São Paulo, n. 50, p. 13-112, set. 2010.
- FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 126-156, jul./ago. 1997.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Inovações em gestão pública e cidadania**. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/pt-br/node/86516>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- GAFFIKIN, F.; MORRISSEY, M. A new synergy for universities: redefining academy as an 'engaged institution'. **Education, Citizenship and Social Justice**, Thousand Oaks, v. 3, n. 1, p. 97-116, 2008.
- HENNINGTON, E. A. Acolhimento como prática interdisciplinar num programa de extensão universitária. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 256-265, jan./fev. 2005.
- HOLLAND, B. Analyzing institutional commitment to service: a model of key organizational factors. **Michigan Journal of Community Service Learning**, Michigan, v. 4, n. 1, p. 30-41, 1997.
- MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. de L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-590, jun. 2010.
- MELO NETO, J. F. Extensão universitária: em busca de outra hegemonia. **Revista Extensão**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 1-7, jan. 1996.
- NASCIMENTO, I. R. T. do. A indissociabilidade entre pesquisa e extensão na universidade: o caso da ITES/UFBA. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 3, n. 5, p. 41-46, nov. 2012/abr. 2013.
- RUBIN, V. Evaluating university-community partnerships: na examination of the evolution of questions and approaches. **Cityscape**, Washington, v. 5, n. 1, p. 219-230, 2000.
- SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1996.
- SAVOIA, J. R. F.; SAITO, A. T.; SANTANA, F. de A. Paradigmas da educação financeira no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, p. 21-41, dez. 2007.
- SILVA, L. D. A gestão da extensão universitária: uma nova sinergia entre os três pilares da educação superior universitária. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRACAO, 4., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: EnEPQ, 2013. p. 1-16.
- SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos em gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: PÓLIS, 2002. p. 241-258.
- SORENSEN, J.; LAWSON, L. Evolution in partnership: lessons from the East St. Louis action research project. **Action Research**, Portland, v. 10, n. 2, p. 150-162, 2011.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.

TAVARES, M. das G. A política de extensão para as universidades brasileiras: análise das propostas do governo a partir dos anos 80. **Revista do Centro de Educação da UFAL**, Maceió, v. 5, n. 5/6, p. 21-44, 1997.

TENÓRIO, F. G. Cidadania e desenvolvimento local: os casos brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anales...** Madrid: CLAD, 2004. 1 CD-ROM.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

VOLPE, R. P.; CHEN, H.; LIU, S. An analysis of the importance of personal finance topics and the level of knowledge possessed by working adults. **Financial Services Review**, Atlanta, v. 15, p. 81-98, 2006.

WORTHINGTON, A. C. Predicting financial literacy in Australia. **Financial Services Review**, Atlanta, v. 15, n. 1, p. 59-79, 2006.

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL COM GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

## Rural Territory Development with Social Management: an Exploratory Study Between Brazil and Argentina

### RESUMO

O artigo tem como principal objetivo realizar um estudo comparativo entre as disposições normativas voltadas para a gestão social no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina: Programa Territórios da Cidadania (PTC) e *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT), respectivamente. Parte-se da discussão de que a promoção do desenvolvimento territorial rural requer a participação de atores sociais em arranjos institucionais que visam à decisão conjunta de ações em prol do desenvolvimento. Tal dinâmica participativa deve ser norteadada pela gestão social, entendida como uma relação dialógica, no qual o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos participantes da ação. O estudo, de caráter exploratório, contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental. A análise dos dados foi realizada, a partir da seleção de critérios para avaliação de processos decisórios participativos, formulados por Tenório et al. (2008), sobretudo o *processo de discussão*, a *inclusão* e o *pluralismo*. Os resultados apontam que os programas pesquisados preconizam a diretriz participativa na condução das suas ações, com destaque para o caso brasileiro que dispõe de uma institucionalidade participativa em cada terreno. A ênfase no pluralismo dos atores sociais é percebida no programa argentino, ao contrário do PTC que elege como público prioritário à agricultura familiar. Ressalta-se, também, que enquanto na Argentina o destaque maior é concedido à competitividade local, no Brasil o enfoque principal é a superação da pobreza por meio do empoderamento da sociedade civil.

Thais Soares Kronemberger  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
thaiskron@yahoo.com.br

Cezar Augusto Miranda Guedes  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
cezar.eco@gmail.com

Recebido em 28/10/2013. Aprovado em 17/02/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The article has the principal objective of performing a comparative study between the normative dispositions related to the social management in the scope of rural territory development programs of Brazil and Argentina: Programa Territórios da Cidadania (PTC) and *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT), respectively. We begin with the discussion that the promotion of rural territory development requires the participation of social actors in institutional arrangements aimed at a joint decision of development actions. Such participative dynamic must be guided by social management understood as a dialogic relationship, in which the decision-making process is shared and agreed between the many participants of the action. The study, of exploratory character, included literature and documental research. Data analysis was performed based on the selection of criteria for the evaluation participative decision-making process formulated by Tenório et al. (2008), especially the discussion, inclusion and pluralism process. The results show that the researched programs preconize the participative directive in conducting their actions, with emphasis on the Brazilian case which features participatory institutionality in the deliberative process. The emphasis in pluralism of social actors is perceived in Argentinian program which, unlike the PTC which elects familiar agriculture as priority public. It is also noteworthy that, while in Argentina the highlight is granted to local competitiveness, in Brazil the main focus is overcoming poverty by means of empowering civil society.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial rural, gestão social, Programa Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

**Keywords:** Rural territory development, social management, Programa Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

## 1 INTRODUÇÃO

Na última década do século XX as políticas públicas de desenvolvimento rural sofreram uma mudança de enfoque e de ordem político-institucional ao adotar

a perspectiva territorial como diretriz de suas ações e estratégias (ABRAMOVAY, 2005; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; FAVARETO, 2008).

O território é considerado um espaço com identidade, com um projeto de desenvolvimento concertado

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

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

Somado ao aspecto multidimensional, o enfoque territorial do desenvolvimento requer a participação de múltiplos atores sociais pertencentes ao território na construção e no estabelecimento de ações em prol do desenvolvimento rural. Com isso, torna-se importante a organização dos atores rurais, em especial, os agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

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

Desta forma, o funcionamento das instâncias de participação social deve seguir um modelo que priorize a participação horizontalizada, *de baixo para cima*, em detrimento de um modelo hierárquico, onde o esforço central é a resolução de problemas de forma pactuada, com a participação direta e substancial de segmentos sociais historicamente excluídos (FUNG; WRIGHT, 2003). A esta relação dialógica e participativa, onde o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais denomina-se gestão social (TENÓRIO, 2008a). Como explica Tenório (2008a, p. 158), “o adjetivo social

qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Na perspectiva do tema abordado, o artigo realiza um estudo comparativo à luz da gestão social entre as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

Para tanto, utilizou-se dos critérios de avaliação de processos decisórios participativos na implementação de políticas públicas, formulados por Tenório et al. (2008), sobretudo a) o *processo de discussão* entendido como o debate de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública; b) a *inclusão* caracterizada pela inserção de atores individuais e coletivos, tradicionalmente, excluídos do processo de tomada de decisão e c) o *pluralismo* compreendido pela participação de múltiplos atores sociais - poder público, mercado e sociedade civil - na deliberação das políticas públicas.

O texto encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução e da bibliografia. Na primeira seção discute-se a abordagem territorial do desenvolvimento rural, com destaque para as suas principais características. Na próxima seção, discorre-se sobre a temática da gestão social, com ênfase na sua perspectiva conceitual. A terceira seção dedica-se ao método da pesquisa, bem como descreve os programas de desenvolvimento territorial rural brasileiro e argentino. A seguir, são apresentados os resultados alcançados, por meio da análise das categorias e respectivos critérios que caracterizam a gestão social no âmbito dos marcos institucionais do PTC e PNADT. Por fim, são tecidas as considerações finais do estudo que apontam as principais diferenças e similaridades percebidas nos programas de desenvolvimento territorial do Brasil e da Argentina.

## **2 ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA BREVE DISCUSSÃO**

Nos últimos anos a noção de território conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para esse setor em diversos países. No meio rural, a abordagem

territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural em virtude de seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

A partir de experiências pioneiras como, por exemplo, o Programa LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais - da União Europeia, bem como propostas de organismos de cooperação internacional que adotaram o enfoque territorial como diretriz de intervenção, é possível perceber a convergência de alguns aspectos: a) não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; b) valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; c) enfatizar a inovação tecnológica; d) fomentar a realização de reformas institucionais, políticas descentralizadoras e fortalecimento dos governos locais; e) promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Na América Latina, a abordagem territorial do desenvolvimento ganha sentido num contexto que durante décadas as políticas de intervenção no meio rural estavam integradas ao processo de modernização agrícola, que ficou conhecido como “revolução verde”. As ações eram dirigidas e orientadas aos agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente, nem integrar-se ao conjunto da economia pela indústria, comércio e serviços. Em oposição a esta política de desenvolvimento rural, direcionada para a especialização produtiva e à concentração fundiária, o debate sobre desenvolvimento local, de sistemas agrários e, também, de ações direcionadas para a diversificação das atividades econômicas ganhou espaço (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; SCHNEIDER, 2010).

Assim, a partir da década de 1990, uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Neste sentido, na busca de novas alternativas para o meio rural, a abordagem territorial ganha destaque. As políticas de desenvolvimento territorial rural passam a valorizar o formato descendente que contemple as diferenças e especificidades locais, bem como reconhecem a importância do Estado como agente de desenvolvimento. Nesta perspectiva, ao considerar o território como unidade

espacial das políticas de desenvolvimento rural, busca-se conjugar rural-urbano e romper com a dicotomia entre áreas dispersas e aglomeradas, visando a beneficiar, sobretudo, as populações mais vulneráveis econômica e socialmente (MANZANAL, 2006).

Sobre a caracterização do enfoque territorial das políticas de desenvolvimento rural, alguns aspectos podem ser destacados: a) o abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina; b) a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como ocorrem as interações sociais em seu interior; c) o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional; d) a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006).

Para tanto, um dos componentes considerados fundamentais na condução de políticas públicas territoriais rurais diz respeito à existência de institucionalidades participativas que possuam competências de influenciar o processo decisório no estabelecimento de ações de desenvolvimento para o território (LEITE et al., 2008; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

É no âmbito de arranjos institucionais de participação que ocorre a definição coletiva pelos múltiplos atores sociais de uma estratégia produtiva para o território, com a construção pactuada de projetos de desenvolvimento. Constituem, também, espaços públicos potenciais para a realização do trabalho em rede, permitindo a troca de informações e o estabelecimento de ações articuladas e coordenadas entre os atores pertencentes ao território (SUMPSI, 2006).

Soma-se a isso, que o “desenho institucional” destas instâncias participativas contribui para o envolvimento de segmentos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório na reivindicação de ações e na construção de estratégias que tragam benefícios para a população do território (COELHO et al., 2006; COELHO; FAVARETO, 2008).

Contudo, apesar de estabelecidas as diretrizes para a condução das políticas de desenvolvimento territorial rural, dificuldades se fazem presentes nos países latinos americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma alteração no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova

perspectiva. É o que se denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde antigos valores e práticas continuam a direcionar a atuação dos atores sociais (FAVARETO, 2006).

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se de uma construção envolvendo Estado e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

### 3 GESTÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

A gestão social refere-se a um conceito em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), com paradigmas ainda por serem definidos (DOWBOR, 2014).

Pode ser considerada uma abordagem relativamente nova, sendo utilizada em diversos contextos relacionados “aos atores sociais que a empregam; ao universo organizacional em que é exercida; às finalidades que pretende atingir por meio da gestão social ou, ainda, às características do processo de gestão a que se refere” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 61).

Contudo, segundo França Filho (2008), apesar da ausência de uma definição única de gestão social, é possível perceber alguns princípios comuns ao conceito, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos, bem como a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações, indicando a construção de uma nova cultura política que coloca em questão práticas personalistas e clientelistas.

No âmbito da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), o termo gestão social vem sendo utilizado como objeto de estudo na gestão de problemáticas sociais e ambientais que requerem uma visão intersetorial e interorganizacional, onde diversos atores, por meio de um processo democrático, compartilham interesses, visões e ações em um território (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

Neste sentido, a gestão social, ao ser definida como uma forma de governança democrática, torna-se capaz de promover o fortalecimento da democratização nas relações sociais, por meio da participação e do engajamento de múltiplos atores nas práticas que privilegiam o caráter dialógico da gestão (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Ao trabalhar a gestão social em políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade, busca-se chamar a atenção para o protagonismo da sociedade

nas etapas de elaboração, administração e avaliação de políticas. No caso brasileiro, este papel historicamente coube ao Estado, sendo a sociedade um ator coadjuvante nos processos de tomada de decisão política (PEREIRA; RIGATTO, 2011).

No caso das políticas de desenvolvimento territorial, pode-se dizer que a gestão social só adquire sentido quando “el conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo de un territorio toman parte de manera efectiva y dinámica de todas las etapas y momentos de la gestión de su territorio” (GUIMARÃES; ARNS, 2008, p. 59). Ou seja, a gestão social promove a interação e a participação dos atores sociais pertencentes ao território como protagonistas do processo de desenvolvimento.

É partindo desta discussão que neste trabalho adota-se o conceito de gestão social como “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 enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

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

O conceito adotado encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt<sup>1</sup>, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, o indivíduo busca motivar o outro para que

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no evento VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroalimentares. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Economicas Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 1-20.

esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a, 2012).

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

Neste sentido, a comunicação é compreendida como um tipo de interação social em que os objetivos das pessoas envolvidas ocorrem, por meio de um acordo racional, do entendimento mútuo entre as partes, proporcionado pela linguagem para o alcance do consenso (REPA, 2008). A linguagem só adquire relevância se permite estabelecer relações com o sujeito e o mundo pautadas em processos de cooperação e interpretação, no qual os sujeitos buscam um acordo sobre como coordenar suas ações e alcançarem seus propósitos (ARAGÃO, 1992).

A partir desta discussão, a gestão social é conceituada como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação, o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a, 2012).

Considera-se que é no âmbito do processo de tomada de decisão coletiva que a gestão social se desenvolve, tendo como base a inteligibilidade da linguagem e o diálogo entre os envolvidos na ação, na busca pelo bem comum alcançado por meio da prática republicana (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

#### 4 MÉTODO DA PESQUISA

O artigo tem como principal objetivo comparar as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina direcionadas para o enfoque da gestão social. Esta última será analisada com base na seleção de categorias e critérios de avaliação de processos decisórios participativos elaborados por Tenório et al. (2008).

A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica e documental sobre o Programa Territórios

da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

Sobre os programas, é importante destacar a maior institucionalidade da estratégia de desenvolvimento territorial brasileira devido a sua característica de programa federal, cujas ações são estabelecidas a partir da integração de órgãos do Executivo federal (Ministérios e Secretarias). No caso argentino, o PNADT constitui um programa nacional do INTA, órgão estatal descentralizado e dependente do Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, direcionado para a condução de ações de inovação tecnológica e organizacional na promoção do desenvolvimento rural.

Sobre a coleta de dados, em relação ao PTC, os documentos pesquisados consistiram no decreto presidencial que institui o Programa, de fevereiro de 2008, bem como no decreto datado de março de 2009 que altera a redação de determinados artigos da legislação anterior. Também foram utilizados materiais elaborados pela SDT/MDA que compõem a *Série Documentos Institucionais*, direcionada para a apresentação dos conceitos centrais que norteiam a estratégia de desenvolvimento territorial, e a *Série Documentos de Apoio* que traduz os referenciais conceituais em métodos e técnicas de intervenção nos territórios.

Quanto ao PNADT, foram utilizados documentos referentes ao INTA, como o *Plano Estratégico Institucional 2005-2015* que contém as linhas de ação, estratégias de atuação e modelo de gestão do Instituto, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento rural. Também foram pesquisados materiais específicos sobre o PNADT, como o documento base que define as diretrizes, os objetivos, as principais linhas de atuação, as estratégias de intervenção e as dificuldades a serem enfrentadas pelo Programa. Também foram utilizadas as publicações elaboradas por pesquisadores do INTA que compõem a *Série Documentos de Trabajo*, em que são apresentados o referencial conceitual e as metodologias adotadas para intervenção nos territórios.

Os dados foram trabalhados, por meio de análise de conteúdo de grade fechada, o que significa que as categorias foram definidas, preliminarmente, considerando a literatura pertinente (VERGARA, 2010).

Desta forma, foram considerados os critérios e as categorias de análise para avaliação de processos decisórios participativos de Tenório et al. (2008), elaborados a partir

da relação entre o conceito de cidadania deliberativa de Habermas e os critérios de avaliação da participação cidadã, desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), presentes nos trabalhos de Castellà, Jorba, Martí e Parés.

A cidadania deliberativa em Habermas significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em *processos de discussão* (debate de problemas pela autoridade negociada na esfera pública), orientados pelos princípios da *inclusão* (participação de todos os atores sociais, em especial, aqueles tradicionalmente excluídos do processo decisório participativo), do *pluralismo* (multiplicidade de atores sociais com suas diferentes perspectivas), da *igualdade participativa* (isonomia do envolvimento dos diferentes atores sociais), da *autonomia* (apropriação indistinta do processo decisório pelos diferentes participantes) e do *bem comum* (bem estar social alcançado pela prática republicana).

Abaixo, no Quadro 1 apresenta, a partir da dimensão da *gestão social*, as categorias *-processo de discussão, inclusão e pluralismo* - e os respectivos critérios *- órgãos existentes, valorização cidadã e participação de diferentes atores* - elegidos para a análise dos dados desta pesquisa.

O *processo de discussão* é definido como o debate de problemas pela autoridade negociada na esfera pública. Requer igualdade participativa e é compreendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. Tem por finalidade a busca de soluções aos problemas discutidos e dos argumentos expostos quanto às escolhas realizadas ao longo da discussão pelos participantes (TENÓRIO et al., 2008). Para análise desta categoria será considerado o critério *órgãos existentes*, entendido como a presença de instâncias decisórias participativas, como conselhos,

fóruns, colegiados, etc no âmbito do território para a realização do processo decisório participativo.

A *inclusão* é definida como a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e, principalmente, da participação daqueles atores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas (TENÓRIO et al., 2008). Neste estudo será analisada pela *valorização cidadã* interpretada pela importância dada aos segmentos da sociedade civil mais vulneráveis nas estratégias de desenvolvimento territorial rural abarcadas pelos dois Programas.

Por *pluralismo* compreende-se a multiplicidade de atores sociais que, a partir de diferentes perspectivas, estão envolvidos no processo decisório das políticas públicas. Constitui a participação plural de diferentes segmentos sociais, não apenas daqueles grupos privilegiados que se mantêm no poder, mas dos diversos atores que estão envolvidos com as políticas públicas locais (TENÓRIO et al., 2008). Essa categoria será analisada pelo critério *participação de diferentes atores* que diz respeito à atuação de representantes do segmento empresarial, do poder público e da sociedade civil - nas ações dos programas de desenvolvimento territorial rural a serem pesquisados.

Importante considerar que a análise dos dados realizada em fontes secundárias, a partir de documentos institucionais, sem recorrer à pesquisa de campo, incorre numa limitação metodológica evidente, a de que não existem garantias de concretização das informações dispostas nos documentos. Contudo, a própria concepção de políticas e programas públicos constitui um argumento fundamental para que sejam compreendidos seus desenhos e expectativas (ZANI, 2012).

Em razão desta escolha metodológica, justifica-se a seleção neste estudo de algumas categorias de análise presentes no estudo de Tenório et al. (2008), pois os demais critérios de avaliação demandavam fontes primárias

**QUADRO 1** – Dimensão, Critérios, Categorias e Detalhamento do Método da Pesquisa

| Dimensão      | Categoria             | Critério                          | Detalhamento   |
|---------------|-----------------------|-----------------------------------|--|
| Gestão Social | Processo de discussão | Órgãos existentes                 | Existência de uma instância de participação decisória.                 |
|               | Inclusão              | Valorização cidadã                | Relevância da participação de representantes da sociedade civil.       |
|               | Pluralismo            | Participação de diferentes atores | Atuação de múltiplos atores sociais no processo decisório da política. |

Fonte: Tenório et al. (2008)



como, por exemplo, bem comum, igualdade participativa e autonomia.

Abaixo, são apresentados os programas de desenvolvimento territorial rural, PTC e PNADT, com destaque para os respectivos objetivos, estrutura de gestão, potencialidades e dificuldades percebidas.

#### 4.1 Programa Territórios da Cidadania (PTC)

O PTC, de abrangência nacional, foi instituído em 2008, no âmbito da SDT/MDA, responsável pela “execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e à oportunidade de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do Brasil” (BRASIL, 2008b). É por meio da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e da integração com órgãos do Executivo Federal – Ministérios e Secretarias - que o Programa busca implementar suas ações.

O PTC integra diversos ministérios para a implementação de suas ações – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, dentre outros – sob coordenação da Casa Civil da Presidência República, o que confere legitimidade política ao programa (BRASIL, 2008b).

O objetivo central consiste em reduzir a pobreza rural por meio da universalização de programas sociais. Tal propósito reflete a seleção dos critérios para a delimitação dos territórios abrangidos pelo Programa: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); b) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; e) maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica; f) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; g) maior organização social e pelo menos h) um território por estado da federação (BRASIL, 2008b, 2009b).

A gestão dos territórios é realizada por meio do *Comitê Gestor Nacional*, *Comitê de Articulação Estadual* e do *Colegiado Territorial*. O *Comitê Gestor Nacional* é composto pelos Ministérios integrantes do Programa e das Secretarias da Presidência da República, sendo responsável pela definição dos territórios atendidos, aprovação de diretrizes, organização das ações federais e da avaliação do Programa. O *Comitê de Articulação Estadual* é composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos indicados pelo governo do estado e por

representantes das prefeituras dos territórios. Tem como função o apoio à organização dos territórios, o fomento à articulação e a integração de políticas públicas, bem como o acompanhamento à execução das ações do Programa. Já o *Colegiado Territorial*, instância paritária, plural em sua composição, tem como função o planejamento e a execução das ações do território (BRASIL, 2009a).

Sobre o formato de planejamento e gestão do Programa, uma matriz de ações é elaborada pelo MDA e apresentada anualmente em cada território. A matriz contém um conjunto de propostas ou ações do governo federal, com informações sobre as metas físicas e financeiras dos respectivos territórios. Esta matriz de ações é apresentada nos colegiados territoriais, a fim de que suas ações possam ser debatidas e as prioridades definidas para o território. Após a discussão e deliberação do colegiado sobre a implementação das ações, cabe ao governo federal detalhar as matrizes de ações e realizar ajustes e complementações para a elaboração do Plano de Execução, instrumento de monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do referido Plano pode ser realizado, por meio do Relatório de Execução, que contém o detalhamento das fases de execução física e orçamentário-financeira de cada território (BRASIL, 2009a).

Com a incorporação do enfoque territorial nas ações de desenvolvimento rural, Favareto (2010) avalia que houve uma transformação significativa na unidade de atuação das políticas públicas. Os investimentos financeiros para a área rural foram ampliados, bem como a escala de abrangência, do âmbito municipal para o intermunicipal, embora isso não tenha sido acompanhado por mudanças institucionais.

Araújo (2010), também, destaca que, nos últimos anos, a abordagem territorial do desenvolvimento rural permitiu a valorização pelo poder público das áreas rurais marcadas por debilidades econômicas e sociais, além de reconhecer a importância do envolvimento de atores sociais, tradicionalmente, excluídos da esfera pública, como: agricultores familiares, assentados rurais, quilombolas, indígenas. Outro aspecto a ser destacado é a participação de tais segmentos sociais em colegiados territoriais considerados instâncias decisórias que detêm influência no processo de aprovação e priorização das ações a serem desenvolvidas nos territórios, o que reforça o controle social e a prática deliberativa nas políticas públicas para este setor.

Contudo, entraves podem ser percebidos na implementação da abordagem territorial do

desenvolvimento, como a) a inexistência da dimensão da intersectorialidade nas ações dos territórios, o que acarreta a limitação do alcance da política, visto que as iniciativas acabam sendo direcionadas para atividades tradicionais entre os agricultores; b) a agenda dos colegiados territoriais não ultrapassa a gestão dos recursos do Programa, não sendo verificada a elaboração de planos e/ou projetos de desenvolvimento territorial rural como o principal componente da agenda destes espaços de pactuação; c) o baixo grau de institucionalização dos colegiados territoriais, inclusive, na elaboração de regimentos, estatutos e demais documentos afins ao seu funcionamento (FAVARETO, 2010).

#### 4.2 Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT)

O PNADT constitui o programa de desenvolvimento rural, conduzido pelo INTA, órgão do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca* da Argentina, desde meados de 2006, e está inserido no eixo de atuação Extensão e Desenvolvimento Rural deste instituto (INTA, 2011b).

O PNADT tem como finalidade propiciar e aperfeiçoar a inovação tecnológica e organizacional nos territórios rurais, o desenvolvimento das capacidades dos atores sociais e o fortalecimento da competitividade sistêmica local e regional no âmbito da equidade social e da sustentabilidade ambiental (INTA, 2011a).

O Programa adota a inovação como um dos seus eixos centrais para a promoção do desenvolvimento rural, sendo compreendida pelos aspectos científicos, tecnológicos, organizacionais, institucionais, financeiros e comerciais que promovam a criação ou melhoramento de produtos e processos para o desenvolvimento econômico e social. Também são valorizadas novas formas organizativas, de informação, de comunicação, de financiamento e comercialização no apoio à reconstrução dos territórios rurais (INTA, 2011b).

Constituem objetivos do PNADT: a) propiciar o fortalecimento da organização dos produtores, por meio de trabalhos conjuntos que envolvam a população socioeconomicamente mais vulnerável; b) desenvolver e fortalecer redes de aprendizado tecnológico e de difusão de conhecimentos e inovações, pela participação, da identificação de prioridades e da busca de consenso com os atores locais; c) fortalecer e dinamizar os sistemas socioprodutivos locais com a finalidade de melhorar a produtividade; d) desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam

impulsionar projetos inovadores, fortalecer as bases sociais do desenvolvimento territorial (INTA, 2011b).

Para a realização de tais ações, o PNADT articula três eixos de atuação: a) *Inovação em Finanças e Mercado Rural* que possui como objetivo melhorar a competitividade do sistema agroalimentar, a fim de facilitar os processos de inovação pelo desenho e aplicação de tecnologias financeiras e comerciais (INTA, 2009a); b) *Inovação Tecnológica e Organizacional*, com o intuito de promover processos de inovação organizacional nos territórios, em virtude da debilidade dos processos organizativos dos atores (produtores familiares; pequenas, médias e grandes empresas; população rural e urbana situada em condições de pobreza) (INTA, 2009c); c) *Inovação Produtiva e Organizacional para a Equidade Social* que tem como finalidade fortalecer as políticas públicas direcionadas para a produção agroecológica urbana e rural (INTA, 2009b).

O trabalho nos territórios realiza-se sobre uma base de articulação com o governo nacional, estadual e municipal, organizações públicas e privadas e a sociedade civil na condução de ações para o desenvolvimento (INTA, 2007).

O Programa é conduzido pelo INTA e seus centros regionais ou provinciais. Suas ações são realizadas por técnicos deste instituto, presentes nas Agências de Extensão Rural e de outros organismos e instituições e, também, por organizações vinculadas ao desenvolvimento territorial nas regiões. A atuação do Programa conta com uma equipe regional e/ou provincial que terá a função de gestão dos projetos específicos e coordenação das ações no conjunto de localidades que abrangem os projetos territoriais (INTA, 2011a).

Atualmente, o PNADT encontra-se em processo de reformulação, porém é possível identificar alguns problemas e avanços desde a implementação das suas ações, reconhecendo as complexidades e interrelações dos desequilíbrios territoriais. Um dos destaques é que, nestes últimos anos, a adoção do enfoque territorial e das ações pelo Programa possibilitou a percepção dos níveis de exclusão e de desigualdade no meio rural<sup>2</sup> (INTA, 2008).

<sup>2</sup>A expressão "Escola de Frankfurt" surgiu apenas na década de 1950, após o Instituto de Pesquisa Social (IPS), que havia deslocado sua sede sucessivamente para Genebra, Paris e Nova York durante o regime nazista, retornou à Alemanha. O sentido da expressão "Escola de Frankfurt" foi moldado por alguns dos pensadores ligados à experiência da Teoria Crítica, em especial, aqueles que regressaram à Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, e que tiveram posições de direção no pós-guerra, tanto no Instituto de Pesquisa Social (IPS) como na Universidade de Frankfurt. Horkheimer foi o principal representante da "Escola de Frankfurt", permanecendo na direção do Instituto após a sua reinauguração em Frankfurt como tornou-se reitor da Universidade. Em 1958, Theodor Adorno o sucedeu na direção do IPS (NOBRE, 2003, p. 8).

De acordo com a avaliação realizada por Argentina (2008), dentre os problemas a serem enfrentados pela PNADT, destaca-se: a) discrepância entre atores econômicos, coexistindo nos territórios produtores com débil inserção no mercado, setores empobrecidos muito vulneráveis e empresas de médio e grande portes bem capitalizadas; b) insuficientes condições para a implementação de institucionalidades participativas nos territórios, justificada pela precária organização e integração intersetorial, baixa participação social, frágil associativismo e limitada integração entre as estratégias de desenvolvimento rural; c) redução da população residente em pequenas cidades do interior, juntamente com a deterioração da infraestrutura física e social. Em diversas localidades, os problemas de infraestrutura e de logística (equipamentos e serviços locais) têm aprofundado os níveis de pobreza e o processo de migração rural-urbano; d) isolamento, caráter setorial e insuficiente das políticas públicas na Argentina, além da frágil articulação entre instituições e atores territoriais (INTA 2008).

## 5 RESULTADOS

Os resultados serão apresentados, de acordo com as categorias e respectivos critérios dispostos no Quadro 1, presente na seção dedicada ao método da pesquisa.

### 5.1 Processo de Discussão

No caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial, no que diz respeito à *existência de instâncias decisórias de participação*, reconhece como necessária a viabilização de canais de participação abertos junto à população com a finalidade de descentralizar o processo de discussão, formulação e decisão da política (BRASIL, 2003).

Também, é contemplada em sua estratégia de promoção do desenvolvimento territorial a “ampliação dos mecanismos de participação na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008b).

Desta forma, constitui parte da gestão do Programa o colegiado territorial, instância decisória participativa, de caráter paritário em sua composição, que exerce a função de planejamento e execução das ações do território. O plano de desenvolvimento territorial é definido neste espaço e constitui o instrumento de identificação das necessidades; pactuação da agenda e exercício do controle social (BRASIL, 2009a).

Denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, o plano de desenvolvimento

dos territórios contém um conjunto de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas em prol do desenvolvimento das localidades, sendo resultante de consensos compartilhados entre os segmentos da sociedade civil e do Estado (BRASIL, 2005b).

A estratégia de desenvolvimento territorial brasileira reconhece as institucionalidades participativas como espaços efetivos para o exercício da gestão social, viabilizando processos permanentes e transparentes de diálogo entre a sociedade civil e o Estado na formulação, gestão e controle social das políticas que incidem sobre os territórios (BRASIL, 2003).

Desta forma, a gestão social é considerada como um dos principais componentes para a promoção do desenvolvimento territorial, ao propiciar que a sociedade civil e o poder público, em um processo de co-gestão e compartilhamento de poder, estejam atuando desde a mobilização daqueles que necessitam estar envolvidos no território até o acompanhamento e controle social das ações pactuadas (BRASIL, 2005c).

No caso argentino, a participação dos atores é percebida como uma das diretrizes do desenvolvimento territorial rural, sendo reconhecida como instrumento para o desenvolvimento conjunto de ações, da troca de conhecimentos e experiências que contribuam para a manutenção do tecido social rural e fomentem a competitividade sistêmica dos territórios (INTA, 2011a).

As ações de desenvolvimento rural são conduzidas pelos técnicos do INTA em seus centros regionais, em conjunto com a coordenação dos projetos específicos de cunho territorial, por meio da ação da extensão rural. São realizadas audiências nas localidades e constituídos grupos de trabalho que cumprem o papel da articulação no estabelecimento de alianças e de ações cooperadas entre os diversos atores pertencentes ao território (INTA, 2011b).

O PNADT não prevê, em suas disposições normativas, a constituição de uma institucionalidade de cunho territorial. Compete às ações de extensão rural o papel de envolver e integrar os atores sociais na abordagem das demandas econômico-produtivas e, principalmente, no planejamento, desenho e implementação de projetos de desenvolvimento (INTA, 2011b).

Os projetos de desenvolvimento territorial partem de uma metodologia participativa “trabajando com y para la gente” (INTA, 2007, p. 15), com a finalidade de fomentar a cooperação, a co-gestão e a inclusão sócioeconômica de todos os atores locais e, também, construir espaços de concertação baseados em um

cronograma de atividades e em compromissos de recursos previstos nos referidos projetos (ARGENTINA, 2007).

De forma geral, assim como discutido em seção anterior, considera-se que a existência de uma instância decisória participativa constitui um dos componentes - chave para a condução da política de desenvolvimento territorial rural, sobretudo para a realização da discussão e pactuação de propostas entre Estado e sociedade, característico da gestão social, no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento para o território.

No caso brasileiro, a gestão social é disposta nas diretrizes da política de desenvolvimento territorial, sendo promotora do processo decisório entre Estado e sociedade no âmbito de institucionalidades participativas, como os colegiados territoriais. Já o programa territorial argentino não dispõe sobre a presença de um arranjo institucional de participação no âmbito territorial, sendo suas ações realizadas a partir do eixo da extensão rural. Compete aos extensionistas rurais formar grupos de trabalho e organizar audiências públicas, que possibilitem o envolvimento dos diversos atores sociais pertencentes ao território na discussão das problemáticas e construção de ações de desenvolvimento a serem implementadas.

## 5.2 Inclusão

No caso brasileiro, o PTC contempla, em sua estratégia de desenvolvimento territorial, além da ampliação dos mecanismos de participação social na gestão da política, a inclusão e a integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais (BRASIL, 2008b).

Além disso, constitui critérios de delimitação dos territórios neste Programa a maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária, bem como a maior concentração de populações quilombolas e indígenas (BRASIL, 2008a).

Segundo os documentos institucionais da política de desenvolvimento territorial, o fortalecimento da gestão social passa pela inserção do público prioritário da agricultura familiar, das populações tradicionais rurais e dos assentados da reforma agrária, bem como a sua ampliação e efetiva participação em instâncias territoriais para a prática da gestão social.

Em relação ao PNADT, a participação social constitui um dos elementos na condução da política de desenvolvimento territorial argentina, conduzida por uma metodologia de inclusão social dos pequenos produtores

e trabalhadores rurais, buscando promover a melhora das suas estruturas produtivas (INTA, 2011b).

Além disso, segundo preconiza o PNADT a solução dos problemas regionais passa pelo estímulo da sociedade em possuir um papel ativo e central, por meio de ações que incorporem “la concertación, la valorización de lo local y el fortalecimiento de las redes sociales y mejorando la infraestructura básica para aprovechar las oportunidades y potencialidades regionales” (INTA, 2011a, p. 6).

Dentre as ações esperadas no Programa, destaca-se o aumento do número de grupos e projetos produtivos participativos nas regiões que integrem produtores, jovens, mulheres, etc e o “incremento (construcción y sostenimiento) de nueva institucionalidad a partir del fortalecimiento del capital social y humano en los territorios asistidos” (INTA, 2011a, p. 12).

Importante destacar que além dos pequenos produtores e suas associações, o PNADT abrange distintos atores pertencentes ao território, como agroindústrias e produtores mais capitalizados, estabelecendo ações diferenciadas de acordo com a demanda de cada segmento (INTA, 2011b).

Portanto, percebe-se que ambos os Programas dispõem sobre a diretriz participativa em seus eixos de atuação, reconhecendo a importância da inclusão de segmentos sociais mais vulneráveis na condução da política de desenvolvimento territorial rural. Contudo, cabe ressaltar que, no caso brasileiro, o destaque maior é concedido ao público da agricultura familiar, diferentemente da estratégia de desenvolvimento territorial Argentina, que considera os pequenos produtores rurais economicamente fragilizados como mais um grupo a ser inserido nas linhas de ação do PNADT.

## 5.3 Pluralismo

A política de desenvolvimento territorial brasileira reconhece que os espaços instituídos para a prática da gestão social devem possuir caráter permanente de mobilização e comprometimento dos atores sociais representantes do poder público e da sociedade, tendo poder deliberativo e promovendo o efetivo envolvimento desses atores na implementação de ações em prol do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2003).

Contudo, um dos objetivos da estratégia de apoio do poder público ao desenvolvimento territorial é apoiar a gestão e o fortalecimento institucional dos atores sociais, em especial, daqueles que representam os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e as populações tradicionais (BRASIL, 2005a).

Com isso, fica claro que o público prioritário do programa de desenvolvimento territorial brasileiro são os atores sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas, aqueles considerados mais vulneráveis e fragilizados, como os que representam a agricultura familiar. Soma-se a isso, que o PTC tem como principal eixo de atuação a “garantia de direitos sociais às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008a, p. 2).

No caso argentino, de acordo com o enfoque traçado pelo PNADT, a perspectiva territorial requer o envolvimento e a inclusão dos múltiplos atores sociais, a fim de gerar “mayores oportunidades de empleo y un mayor equilibrio en la distribución del ingreso” (ARGENTINA, 2011a, p. 1). Na visão do INTA as ações de desenvolvimento do desenvolvimento rural pelo enfoque territorial partem “de la convocatória a todos los agentes del territorio” (INTA, 2004, p. 46).

Os segmentos que são abarcados pelo programa e as respectivas ações propostas para a promoção do desenvolvimento rural são: a) empresas médias e grandes - desenvolvimento de empreendimentos inovadores com aporte de capital e prestação de serviços altamente qualificados; b) pequenas e médias empresas - incorporação de tecnologia apropriada, busca e implementação de alternativas produtivas e associativas, de organização e de mercados; c) pequenos produtores minifundistas e produtores familiares - incorporação de tecnologia apropriada com a finalidade de iniciar empreendimentos produtivos comunitários e, por fim, d) setores excluídos e mais vulneráveis da sociedade - apoio à autoprodução de alimentos e microempreendimentos em pequena escala, incorporando ações de capacitação, organização e informação para a inserção no mercado (INTA, 2004).

De forma geral, percebe-se que, no caso brasileiro, o destaque maior é dado ao público da agricultura familiar, aos segmentos tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas e mais fragilizados economicamente. Isso pode ser explicado pelo objetivo do PTC em superar a pobreza no meio rural. Enquanto que no Programa argentino, múltiplos atores sociais, em especial, o segmento empresarial é foco também das ações da política territorial, visto que a finalidade maior do PNADT é a competitividade sistêmica local e a promoção de tecnologias organizacionais e comerciais para a promoção do desenvolvimento rural.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o objetivo deste estudo, em realizar uma comparação entre as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina, sob o enfoque da gestão social, distinções são percebidas a começar pelas finalidades de ambas as iniciativas.

Enquanto o PTC adota o enfoque da superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, o PNADT busca propiciar a inovação tecnológica e organizacional dos distintos atores sociais pertencentes ao território com ações direcionadas para o fortalecimento da competitividade do sistema agroalimentar e da inclusão produtiva para a equidade social. Tal enfoque do Programa argentino pode ser explicado pela sua institucionalização no âmbito do INTA que atua nessa diretriz, diferentemente do PTC cujas ações inserem-se na agenda política do governo federal de enfrentamento da pobreza.

Os resultados apontam que, no caso brasileiro, a gestão social é considerada um dos conceitos centrais da estratégia de desenvolvimento territorial, além de dispor sobre a institucionalização de espaços decisórios participativos, como os colegiados territoriais, que exercem influência no processo decisório da política de desenvolvimento rural.

Por outro lado, o Programa argentino não possui uma instância decisória participativa nos territórios, o que constitui uma limitação para a gestão social. A gestão do PNADT é realizada pelos centros regionais do INTA, em conjunto com a coordenação de projetos de desenvolvimento específicos abarcados pelo Programa, que adota metodologias participativas, por meio da constituição e da ampliação dos grupos nas localidades, com o envolvimento de múltiplos atores sociais – representantes de segmentos empresariais e da sociedade civil, incluindo jovens e mulheres, instituições públicas e privadas – na discussão sobre as problemáticas territoriais. Ressalta-se, neste caso, o papel atribuído à extensão rural na realização de ações em prol do desenvolvimento rural nos territórios.

Por fim, destaca-se que os resultados aqui apresentados constituem um dos objetivos específicos de um estudo maior dedicado à comparação entre os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, com ênfase na gestão social. Contudo, reconhece-se que a incorporação de dados oriundos de pesquisa de campo em territórios abarcados pelo PNADT e PTC enriqueceria os resultados apresentados, confirmando e/ou reiterando as disposições presentes nos marcos normativos.

## 7 REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Ed.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.
- \_\_\_\_\_. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. p. 1-9.
- ARAGÃO, L. M. C. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- ARAUJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).
- ARGENTINA. Ministério de Agricultura, Ganadería y Pesca. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. **Aportes del proyecto integrado “innovación en finanzas y mercadeo rural”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009a.
- \_\_\_\_\_. **Aportes del proyecto integrado “innovación productiva y organizacional para la equidad social”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009b.
- \_\_\_\_\_. **Aportes del proyecto integrado “innovación tecnológica y organizacional”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009c.
- \_\_\_\_\_. **Centro regional la Pampa-San Luis**: plan tecnológico regional 2009-2011. Buenos Aires: INTA, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Enfoque de desarrollo territorial**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2007. (Documento de Trabajo, 1).
- \_\_\_\_\_. **El INTA que queremos**: plan estratégico institucional 2005-2015. Buenos Aires: INTA, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Programa nacional**: desarrollo de los territorios: la comunicación en los procesos de desarrollo territorial. Buenos Aires: INTA, 2008. (Documento de Trabajo, 3).
- \_\_\_\_\_. **Programa Nacional Desarrollo de los Territórios - PNDT**. Buenos Aires: INTA, 2011b.
- BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Ed.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 35-60. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).
- BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. (Ed.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. p. 63-92.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2008a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005a. (Série Documentos Institucionais, 2).
- \_\_\_\_\_. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: guia para planejamento. Brasília, 2005b. (Documentos de Apoio, 2).
- \_\_\_\_\_. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, 2005c. (Série Documentos Institucionais, 03/2005).
- \_\_\_\_\_. **Revista territórios da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto**, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 09**, de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/129498/decreto-09>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Caderno EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: \_\_\_\_\_. **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 25-46.

COELHO, V. S. et al. Foros participativos y desarrollo territorial em el Valle de Ribeira, Brasil. In: BENGUA, J. (Org.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural em América Latina**. Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural; International Development Research Centre, 2006. p. 431-452.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 10, n. 18, p. 15-26, dez. 2008.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL. SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DESDE LA GEOGRAFIA Y LAS CIENCIAS SOCIALES, 9., 2007, Porto Alegre, 2007. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 1-16.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://dowbor.org/>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:**

avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: \_\_\_\_\_. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 15-46. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

\_\_\_\_\_. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural ao territórios da cidadania. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. MODELOS E GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS, 3., 2008, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IICA, 2008. 1 CD-ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFCE, 2008. p. 27-38.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GUIMARÃES, M. D.; ARNS, P. C. Marco referencial para apoiar el desarrollo sostenible de territorios rurales. In: SILVA, S. S.; GUIMARÃES, M. D. (Ed.). **Gestión del desarrollo sostenible em territórios rurales em Brasil**. San José: IICA, 2008. p. 55-66.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1987. v. 2.

LEITE, A. et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Ed.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 69-170. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 8).

- MALUF, R. S. Desenvolvimento territorial: os desafios para a construção de uma agenda nacional de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Ed.). **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 11).
- MANZANAL, M. Regiones, territorios e instituciones del desarrollo rural. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Ed.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006. p. 32-50.
- MENDONÇA, P. M. E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 391-408, set./out. 2012.
- NOBRE, M. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, A. (Ed.). **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 7-19.
- PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre estado e sociedade moderna. In: PEREIRA, J. R. (Org.). **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34.
- REPA, L. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica. In: NOBRE, M. (Org.). **Curso livre de teoria crítica**. Campinas: Papirus, 2008. p. 161-182.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2004. (Debates y Temas Rurales, 1).
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 61-86.
- SUMPISI, J. M. Desarrollo territorial rural: relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGGOA, J. (Ed.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina**. Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural; International Development Research Centre, 2006. p. 86-110.
- TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?: ensaios de teoria organizacional**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: UNIJUI, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Tem razão a gestão social? In: SEMINÁRIO DE GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO, 2., 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CAPES, 2012. 1 CD-ROM.
- TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ZANI, F. B. O programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 181-206.



# COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL

## Communication and Information in the Programa Territórios da Cidadania: the Case of the Território da Cidadania Noroeste Colonial

### RESUMO

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado pelo governo brasileiro em 2008, para expandir o acesso às políticas públicas, em especial, para as populações rurais excluídas. Para concretizar esse propósito, adotou-se um modelo de gestão social e dividiu-se o Brasil em unidades territoriais, dentre as quais o Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc). Neste artigo analisam-se os limites e as possibilidades da comunicação e da informação no TC-Norc, para compreender até que ponto os processos de discussão concretizam os objetivos institucionais do PTC. Primeiro foi realizado um levantamento bibliográfico sobre gestão social e comunicação, depois, entrevistaram-se pessoas envolvidas com o programa. A experiência do TC-Norc evidencia que o programa, de fato, possibilita à sociedade civil o exercício do seu papel político. No entanto, a existência de outros canais para disputar recursos públicos, a exclusão de importantes atores sociais e o desinteresse de entidades, são fatores que limitam a capacidade de transformar os interesses da população em projetos de desenvolvimento sustentável. Para que os debates territoriais concretizem os objetivos institucionais do PTC, representando os interesses da sociedade, é indispensável repensar o projeto de comunicação, possibilitando o uso dos meios.

Aline Benson  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
aline.benso@gmail.com

Sergio Luis Allebrandt  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
allebr@unijui.edu.br

Submetido em 28/10/2013. Aprovado em 18/02/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The Programa Territórios da Cidadania (PTC) was created in 2008 by the Brazilian government in order to expand access to public policies, especially for the excluded rural populations. To fulfill this purpose, we adopted a social management model and divided Brazil into territorial units, among which is the Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-NORC). This article analyses the limits and possibilities of communication and information in the TC-NORC, in order to understand the extent to which discussion processes substantiate the institutional objectives of the PTC. At first, we conducted a bibliographic survey on social management and communication and, later, interviewed people involved with the program. The TC-NORC experience shows that the program does, in fact, enable civil society to exercise its political role. However, the existence of other channels to compete for public resources, the exclusion of important social actors and the disinterest of entities, are factors which limit the capacity of transforming people's interests in sustainable development projects. In order for the territorial debates to implement institutional objectives of the program, representing the society's interests, it is essential to rethink the communications project, enabling the use of media.

**Palavras-chave:** Territórios da cidadania, gestão social, processos de comunicação e informação, políticas públicas.

**Keywords:** Territories of citizenship, social management, information and communication processes, public policies.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil convive, nas últimas, décadas com importantes transformações nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado. Se por um lado a globalização das economias e o capitalismo apresentam-se como elementos irreversíveis, nas sociedades contemporâneas, a cidadania é incorporada, nos espaços públicos, tendo a sociedade civil como um dos atores fundamentais no processo de gestão de políticas públicas.

Frente a este cenário, em que um amplo processo de democratização se instala no país, por meio da valorização de iniciativas associativas e da participação da sociedade civil organizada no estabelecimento de políticas públicas, faz-se necessária a reflexão em torno de conceitos de gestão que se apliquem aos espaços de atuação pública não estatal e não privada, portanto, de gestão social, que, por sua natureza, contrapõem-se aos modelos tradicionais voltados para interesses privados e de finalidade essencialmente instrumental.

Trata-se de uma inversão de prioridades em que a lógica instrumental, predominantemente, mercadológica é contraposta pela lógica substantiva, de modo que a participação de diversos atores sociais na elaboração de políticas públicas imprima novos sentidos nas relações de poder existentes na sociedade.

É neste contexto que se oportunizou o estudo do Programa Territórios da Cidadania (PTC), política pública federal, criada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no ano de 2008, com atuação integrada entre os diversos órgãos federais voltados à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações.

Objetiva-se neste programa promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais em territórios essencialmente rurais, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, que contempla a integração de políticas públicas, com base no planejamento territorial, a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas, a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, e a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

A reflexão parte da possibilidade do envolvimento de diferentes atores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas federais, apostando na democracia que pode ser constatada pelas iniciativas que fomentam a “[...] dinâmica política de auto-organização social”, cujo papel deve ser valorizado ao se apostar numa efetiva democratização da sociedade (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30).

Os princípios da gestão social se voltam para a valorização de processos decisórios participativos, enfatizando, portanto, a democratização das decisões e das relações entre os atores, o que indica uma práxis social diferenciada em suas finalidades – que não são meramente econômicas, visto que este fator é o meio de atingir objetivos – demandando um novo olhar para os instrumentos que viabilizam o acesso às informações, frente aos desafios que se impõem por tratar-se de um conceito ainda recente.

A questão do acesso às informações possibilita a reflexão em torno da apropriação de técnicas e de tecnologias de comunicação que contribuam para o

alcance dos objetivos propostos no campo da gestão social. Produções em rádio, TV, estratégias de relacionamento com o público, instrumentos para a transmissão e recepção de conteúdos, passam a ser descobertos como uma forma de resgatar um dos direitos fundamentais no que se refere à cidadania: o direito à informação.

Destaca-se que, na era informacional, as análises sociais estão diretamente ligadas ao fato de que no mundo inteiro os novos dispositivos tecnológicos influenciam – e transformam – o modo como os sujeitos interagem e estabelecem relações sociais. Deste modo, os processos de comunicação revelam-se como elementos integrais de contextos mais amplos da vida social, estabelecendo-se um novo paradigma cuja análise é de fundamental importância para uma leitura das práticas de gestão social.

Considerando os conceitos de gestão social e de cidadania e tendo como foco de análise o PTC, propôs-se a seguinte questão de estudo: até que ponto os processos de comunicação no âmbito do Programa Territórios da Cidadania contribuem para a prática da gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc)?

Objetivou-se descrever e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização do PTC, verificando suas contribuições para a prática da gestão social no TC-Norc, visando aprofundar os conceitos de gestão social, cidadania deliberativa, desenvolvimento territorial, políticas públicas sociais e de processos de comunicação; identificar e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização no âmbito do PTC e no TC-Norc; verificar como os gestores do programa percebem e utilizam os meios de comunicação na gestão do TC-Norc, analisando as suas contribuições para a transparência e publicização em práticas de gestão social.

Ao propor-se integrar estudos que analisem políticas públicas de inclusão social numa perspectiva conceitual contra-hegemônica (SANTOS, 1998), o pesquisador passa a assumir o desafio de explorar áreas do conhecimento, razoavelmente, recentes num cenário de pesquisa que tradicionalmente aborda o conhecimento no âmbito do “opressor”, tendo o “oprimido” como agente de segundo plano, talvez, incapaz de viabilizar o conhecimento necessário para as abordagens que se propõem estudar (FREIRE, 2005).

Desafiar a investigação social, que visa articular a ciência com ações sociais, representa uma realidade emergente, sendo a condição de sua existência o compromisso com os ideais de autonomia e de solidariedade política com as classes sociais historicamente excluídas (SANTOS, 2010).

O estudo do TC-Norc oportunizou esta integração entre ciência e ação social e política, uma vez que se destacam como objetivos a redução de desigualdades regionais e sociais e a promoção de condições dignas de vida das populações, tendo a cidadania como processo de emancipação dos sujeitos, sendo fundamental a diferenciação das ações sociais meramente paternalistas – o que muitas vezes leva a uma confusão de conceituação – das ações sociais efetivamente cidadãs que promovem o bem estar social com vistas à melhoria de sistemas produtivos territoriais.

A SDT/MDA definiu até o ano de 2010, 164 territórios sendo 44 Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania. No Rio Grande do Sul existem sete territórios dos quais quatro são Territórios da Cidadania e três são Territórios Rurais. Em 2009 foi instituído o Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc), composto por 34 municípios, abrangendo 373.369 habitantes, dos quais 99.695 vivem na área rural, o que corresponde a 26,70% do total. Possui 28.441 agricultores familiares, 967 famílias assentadas e duas terras indígenas.

Uma das características do noroeste colonial gaúcho é que, em detrimento de um processo de colonização tardia, os filhos de imigrantes europeus foram favorecidos na obtenção de terras para se estabelecerem nesta região e a dinâmica de desenvolvimento permitiu que estes grupos acumulassem capital econômico (ZARTH, 1997). O resultado deste processo é uma dinâmica econômica baseada na monocultura num contexto de desigualdades sociais, pois os povos indígenas, os pescadores, os pequenos agricultores e assentados da reforma agrária, que moram nesta região, foram historicamente excluídos social e economicamente.

Em decorrência dos interesses antagônicos destes grupos há uma diversidade de organizações sociais com visões que precisam ser debatidas e negociadas, buscando-se um consenso para a concretização de um dos objetivos básicos do PTC, que é a integração intergovernamental das políticas públicas.

Neste sentido, neste artigo debate-se sobre as possibilidades e os limites da comunicação e da informação no contexto de mobilizações, alianças e coalizões de diferentes grupos de interesse na constituição do TC-Norc, para compreender até que ponto os processos de discussão consolidam os objetivos institucionais do PTC.

O artigo está organizado, além desta introdução, de uma seção que aborda aspectos metodológicos e as categorias e critérios de análise adotados; duas seções desenvolvendo elementos teórico-conceituais sobre

gestão social, transparência e publicização e comunicação e informação; duas seções descrevendo o Programa Territórios da Cidadania e caracterizando o TC Noroeste Colonial; a seção que analisa os processos de discussão, comunicação e informação no TC-Norc; e, por fim, as considerações finais e referências.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

A pesquisa focou-se em dois processos básicos: os processos de comunicação, transparência e publicização em políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento local e o processo de gestão social. Fundamenta-se numa epistemologia crítica destacando a necessidade de um conhecimento da práxis social que questione as estruturas sociais, políticas e econômicas existentes.

Para Alves-Mazzotti e Gewandszajder (2004), o pensamento crítico preocupa-se com a superação das dicotomias entre saber e agir, sujeito e objeto, e ciência e sociedade, dando ênfase aos determinantes sociais e históricos da produção do conhecimento científico.

Diferente da ciência tradicional, que se apoia na objetividade e na neutralidade, o teórico crítico assume a condição de sujeito histórico que está inserido em processo igualmente histórico que o influencia, na busca da emancipação do homem por meio de valores como a solidariedade e a justiça social. Optou-se, portanto, por uma metodologia que privilegie o diálogo favorecendo o questionamento crítico e criativo do pesquisador.

Para orientar essas análises, diversos autores têm proposto matrizes compostas por categorias e indicadores, que se constituem em variáveis ou elementos intrínsecos aos conceitos de democracia deliberativa e presentes em diferentes graus nas práticas participativas dos espaços públicos de participação e deliberação. Tais matrizes constituem-se em instrumentos metodológicos, para orientar estudos teórico-empíricos na temática da democracia participativa, bem como para servir de lista de verificação para o processo de monitoramento ou observatórios de tais espaços e práticas.

Um grupo de pesquisa, vinculado ao Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona, desenvolveu uma matriz que consta de 46 aspectos organizados em 22 critérios e cinco eixos temáticos (PARÉS; CASTELLÀ, 2008; PARÉS; CASTELLÀ; JORBA, 2007). O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Ebape/FGV, com base nos resultados de sua longa trajetória de estudos na área da gestão social e participação cidadã e tendo por base,

ainda, os estudos do IGOP, desenvolveu um modelo com 21 critérios organizados em seis categorias de análise (TENÓRIO, 2007, 2008b; TENÓRIO et al., 2010).

A proposta do PEGS foi construída, considerando os princípios conceituais de cidadania deliberativa que, na perspectiva habermasiana, significa que “[...] a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO et al., 2010, p. 2). No presente estudo utilizou-se apenas a categoria **processos de discussão**, que se fundamenta na teoria sobre o agir comunicacional de Habermas (1987), na qual a linguagem é fonte de integração entre os participantes de um processo decisório. Para Tenório et al. (2010, p. 2), “os processos de discussão ocorrem na esfera pública e pressupõem igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada”.

O Quadro 1 apresenta a categoria processos de discussão e os critérios de análise orientadores da presente pesquisa.

Para Habermas (2003), o estabelecimento de um processo democrático, orientado para a formação horizontal da vontade pública, prescinde de fluxos de comunicação que integremos sujeitos participantes da esfera pública, protegendo e garantindo a autonomia do mundo da vida<sup>1</sup>, incentivando o diálogo e a troca de significados que são do interesse da sociedade. Concorda-

<sup>1</sup>Refere-se aqui ao conceito de mundo da vida de Habermas, que envolve processos comunicativos de transmissão cultural, integração social e socialização, cuja reprodução requer instituições capazes de renovar e preservar as tradições, solidariedades e identidades. Tal dimensão institucional corresponde ao conceito de sociedade civil.

se com Tenório (2008a) que define o processo de tomada de decisões na gestão social como resultado de um consenso racional alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva, comunicativa e dialógica.

Comunicação e informação são duas categorias importantes que não estão explicitadas no quadro de análise, mas permeiam a leitura dos dados. Wolton (2010) entende que estas duas palavras expressam a luta pela emancipação política e pelas liberdades do homem. Neste sentido, informação será tratada como mensagem e a comunicação como a relação, a compreensão. Tal concepção é crítica, pois se sustenta na necessidade de resgatar o valor da emancipação na informação e na comunicação.

### 3 CONTEXTO DE URGÊNCIA DO DEBATE SOBRE GESTÃO SOCIAL

Rogers (2012) estudou a história das sociedades primitivas e igualitárias para compreender como elas foram suprimidas na medida em que os seres humanos passaram a se organizar em hierarquias de riqueza, status social e poder. No estudo mostrou-se que as hierarquias suprimiram regras igualitárias dos ancestrais primatas e foi uma adaptação necessária para a evolução humana diante do aumento populacional e da demanda por mais produção de alimentos. Para Brown (2009), em detrimento das revoluções que a humanidade promoveu, em nome da evolução, vive-se uma economia fundada no consumo de combustíveis fósseis, no carro como senhor da mobilidade e em produtos descartáveis.

Alperovitz et al. (2012, p. 42) afirmam que é urgente a criação de uma nova política global que reconheça que o crescimento, em seu sentido material, está situado numa

QUADRO 1 – Categorias de análise

| Categoria  | Critérios   |
|--|---|
| <b>Processos de discussão:</b> Discussão de problemas pela autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como o espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. | <b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes                                    |
|  | <b>Qualidade da informação:</b> Diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.   |
|  | <b>Órgãos existentes:</b> Uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação de estruturas.   |
|  | <b>Órgão de acompanhamento:</b> existência de um órgão de acompanhamento de todo o processo garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa. |

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2010, p. 10).

sociedade e cultura e que estão elas mesmas situadas num planeta limitado. “The goal will be to create an economy that offers meaningful employment to all, that balances investments across the four types of capital to maximize well-being”.

De acordo com Stiglitz (2012), os níveis de desigualdade na América (EUA) são históricos desde a Grande Depressão. A crise de 2008, por sua vez, gerou 40% de desempregos e isso revela que o sistema político e econômico é injusto. O autor apresenta três teses sobre os sistemas político e econômico internacional. Primeiro, os mercados não estão trabalhando da maneira suposta. Segundo, o sistema político não corrigiu as falhas de mercado. Terceiro, os sistemas político e econômico são muito injustos.

Markets are supposed to be stable, but the global financial crisis showed that they could be very unstable, with devastating consequences. The bankers had taken bets that, without government assistance, would have brought them and the entire economy down. But a closer look at the system showed that this was not an accident; the bankers had incentives to behave this way (STILGLITZ, 2012, p. 16).

Movimentos como o *Occupy Wall Street* tornaram-se aliados de um movimento antiglobalização. Há a crença de que as mudanças são possíveis. O problema, entretanto, não é que a globalização seja má ou errada, mas os governos são insuficientemente dirigidos e em grande parte em benefício de interesses especiais. A interconexão entre pessoas, países e economias ao redor do mundo é o que o desenvolvimento que produz prosperidade, espalha miséria e pobreza. Este debate anima a construção de um modelo de gestão, baseado na capacidade de solução de problemas coletivos, diante das desigualdades das sociedades capitalistas contemporâneas.

#### 4 GESTÃO SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIZAÇÃO

A gestão social é um estilo gerencial que busca promover a integração de diferentes pontos de vista sobre questões públicas, por meio do diálogo entre cidadãos que procuram alcançar um consenso argumentativamente. Tal estilo é constitutivo de um processo deliberativo na perspectiva da política republicana de Habermas (1995). Cabe diferenciar as noções de política republicana e política liberal deste autor e o papel que cumpre o processo democrático no âmbito de cada concepção.

Para Habermas (1995, p. 40), na concepção liberal a política se esgota numa função de mediação e o papel

do processo democrático é ajustar o Estado ao interesse da sociedade que, segundo o autor, “[...] é um sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social”. O que se diferencia essencialmente na concepção republicana é que a função política do processo democrático é constitutiva na formação da sociedade, de modo que o Estado o mercado e a sociedade civil são guiados pela “[...] formação horizontal da vontade política, orientada para o entendimento ou para um consenso alcançado argumentativamente” (HABERMAS, 1995, p. 40).

Bobbio (1987, p. 30) elucida o significado de república, com base na definição ciceroniana do termo *res publica* - coisa do povo, interpretando povo como uma sociedade unida mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione*. Deste modo o autor associa as noções de público à democracia direta que se concretiza na assembleia de cidadãos – o processo decisório deve ser aberto e qualquer cidadão deve ter acesso a este mecanismo, a exemplo do que ocorria na ágora dos gregos. O processo democrático, no sentido republicano, concretiza-se, portanto, na esfera da publicidade. Em contraponto à esfera da publicidade, o autor explica a teoria dos *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto, segundo qual o “[...] poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais indiscreto está dos olhos do vulgo, quanto mais é à semelhança do de Deus, invisível”.

A invisibilidade de poder é característica do processo democrático liberal, espaço em que as decisões políticas são tomadas em gabinete secreto e não são publicizadas. A república democrática requer a visibilidade e o controle social por meio de fluxos de informações equitativos e transparentes. Na concepção de um moderno Estado de direito, a publicação de atos e documentos reservados é o que legitima o poder, e tais práticas comuns em governos totalitários jamais desaparecem, pois ainda existe “[...] ocultamento através da influência que o poder público pode exercer sobre a imprensa, através da monopolização dos meios de comunicação de massa, sobretudo através do exercício sem preconceitos de poder ideológico”. Deste modo, a ideologia cumpre papel de “[...] cobrir com véus as reais motivações que movem o poder” (BOBBIO, 1987, p. 30-31).

A gestão social é, neste sentido, uma modalidade de gerenciar políticas públicas que se concretizam, ao promover o diálogo entre o poder público, a sociedade civil, o Mercado e uma pluralidade de atores que estão interessados em discutir e resolver assuntos públicos

cujo *status quo* é inadequado. Assim, a informação e a comunicação devem envolver os atores, num processo democrático e transparente, que rege as ações trabalhadas, dentro dos territórios, afinal é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las.

Autores como Cançado (2008), Fisher (2006), Tenório (2008a, 2008b, 2008c) e Tenório et al. (2010), desenvolvem pesquisas teóricas e práticas sobre gestão social e revelam os desafios da sua operacionalização. Um processo gerencial dialógico com o compartilhamento de autoridade decisória envolve a diversidade de poderes espacialmente localizados. As relações, entre os atores sociais, neste caso, são plenas de tensões geradas por interesses antagônicos, divergências, grupos de interesse mais ou menos articulados. Ao buscar soluções específicas, em seus contextos sociais, os recortes territoriais mais amplos são negligenciados e os projetos de desenvolvimento se restringem aos interesses de grupos específicos e melhores articulados na esfera local.

## 5 COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

A constituição de 1988 explicita o acesso à informação como um direito a ser utilizado em prol da coletividade. Entretanto, de acordo com Santos (1987), o Brasil é um país marcado pelo distanciamento social, geográfico e político entre os cidadãos. A inclusão de novos atores no cenário de participação política deve levar em consideração que “Estar na periferia significa dispor de menos meios efetivos para atingir as fontes e os agentes de poder, dos quais se está mal ou insuficientemente informado” (SANTOS, 1987, p. 92).

Bons programas de rádio e de televisão requerem apoio técnico e investimentos, favorecendo os grupos de interesse com mais poder aquisitivo; o analfabetismo desfavorece a periferia acentuando as disparidades culturais e o conhecimento acerca de temas como a política, a economia, etc. Deste modo,

[...] a informação fabricada é econômica e geograficamente concentrada. Dispondo de exclusividade dos canais de difusão, os responsáveis pela informação descem até os indivíduos, ao passo que estes não podem fazer subir suas aspirações até eles. Essa desigualdade é tanto econômica e social quanto geográfica. Quanto mais longe dos centros de poder, mais difícil é fazer ouvir a própria voz (SANTOS, 1987, p. 92).

Peruzzo (1998) destaca que os movimentos populares brasileiros que, historicamente, estão ligados a diferentes esferas, como aos bens de consumo coletivos; às questões da terra; relacionados às condições gerais de vida; motivados por desigualdades culturais; sobre questões trabalhistas; direitos humanos; ou vinculados a outros problemas específicos; possuem uma trajetória de organização, onde os integrantes propõem, debatem, têm voz ativa nas decisões de trabalho. No seio destes movimentos, revelou-se a insatisfação com as restrições à liberdade de expressão dos meios massivos e criaram-se meios alternativos dos setores populares, não sujeitos ao controle governamental ou empresarial.

No contexto de uma comunicação popular e alternativa, Peruzzo (1998) menciona duas correntes de pensamento, uma que concebe a comunicação popular como revolucionária e que se concretiza em meios alternativos de comunicação, contrapondo-se à mídia de massa; e outra que defende a democratização dos meios comunicacionais e da sociedade, não se opondo à comunicação de massa.

A prática da comunicação popular é fundamental para a socialização de informações, a conscientização e a mobilização de determinadas populações em torno dos problemas vivenciados em comum e pode caracterizar-se pelo baixo custo e pela simplicidade de manipulação, dando o acesso a qualquer indivíduo, mesmo que desprovido de um conhecimento técnico e específico; também, pela diversificação que vai desde uma música, um tipo de festa e de celebração, até jornais e rádios comunitários.

Os processos de comunicação pelo viés da cidadania evidenciam-se mais precisamente no contexto dos estudos latino-americanos. Autores como Canclini (1998) e Martin-Barbero (1997) priorizam o enfoque entre comunicação e cultura, desviando o foco exclusivo nos meios comunicacionais e privilegiando as mediações da recepção. Estes estudos têm como laboratório de análise as comunidades de países considerados subdesenvolvidos e que foram colonizados por países Europeus como a Espanha e Portugal, carregando, ainda, as heranças políticas como uma base de alianças informais e “relações rústicas de força e caudilhos que continuam guiando as decisões políticas”. Mesmo diante de um regime de representatividade constitucional, a governabilidade de tais sociedades, ainda, carece de coesão social e da modernização da cultura política (CANCLINI, 1998, p. 25).

Há dois aspectos pontuados por Canclini (1998), o primeiro está relacionado à emergência de reivindicações

culturais e relacionado à qualidade de vida que suscita um espectro diversificado de órgãos porta-vozes, como os movimentos sociais que se fragmentam e tornam-se cada vez mais difíceis de totalizar. O segundo é de que a eficácia desses movimentos depende de uma reorganização dos espaços públicos e de um sistema de expressão que amplie os poderes locais, que dê voz à sociedade ecoando nos meios eletrônicos de informação a agenda de problemas relacionados ao bem comum. Ainda, para o autor, “[...] o massivo deixa de ser um sistema vertical de difusão para transformar-se em expressão amplificada de poderes locais” (CANCLINI, 1998, p. 288).

Para Thompson (2011), os meios de comunicação de massa são importantes para o campo da política, primeiro, porque o conhecimento que o cidadão tem de líderes políticos e de suas políticas é resultado da recepção de formas simbólicas mediadas pela mídia. São notícias que circulam nos jornais, nas rádios, na televisão, etc. Segundo, que o conhecimento acerca dos acontecimentos que se desenvolveram em espaços remotos é resultado de notícias que circulam em diferentes meios aos quais se têm acesso.

A relação entre comunicação e esfera pública é fundamental para a análise da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Quando tratados com transparência, os fluxos de comunicação possibilitam legitimar os processos decisórios. Os meios de comunicação de massa, a emergência da web e a proeminência de veículos tradicionais como o rádio podem ser cruciais para a valorização de práticas comunicativas que destacam os interesses da sociedade.

## **6 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA (PTC)**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado pelo Governo Federal em 2008. O PTC deu sequência ao programa chamado Territórios Rurais, iniciado em 2003, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Este programa tinha como finalidades articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações (BRASIL, 2005, p. 5).

O diagnóstico sobre a insuficiência de políticas públicas, direcionadas ao interior brasileiro, o aumento

da pobreza na década de 1990 e a persistência de desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultaram na decisão governamental de formular uma proposta articuladora das políticas nacionais com as locais, abrangendo tanto o meio rural como os centros urbanos, consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2009).

O PTC, considerando a experiência do programa dos territórios rurais, adotou explicitamente o enfoque territorial do desenvolvimento. A abordagem territorial do desenvolvimento rural muda do foco meramente voltado às políticas agrícolas, para a integração de todos os setores e atividades existentes no âmbito do espaço territorial.

[...] territórios são definidos como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados 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, 2005, p. 7).

Assim, amplia-se o conceito de desenvolvimento rural, integrando aí, também, o “urbano” dos municípios essencialmente rurais. Para tanto, na concepção da política entende-se necessário

[...] induzir, apoiar, fomentar processos de desenvolvimento territorial é algo que sugere, portanto, a necessidade de uma estratégia de concertação social em torno das formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região. O desafio é fazer tal movimento de maneira a favorecer a construção de modelos sustentáveis de geração de riquezas com melhoria da qualidade de vida do conjunto da população (BRASIL, 2005, p. 8).

O PTC adotou a gestão social e com isso o Governo Federal pretende que “os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas” (BRASIL, 2005, p. 11). Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre, e estas interações devem gerar condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento.

A definição dos objetivos de comunicação do PTC refere-se às intenções da política de desenvolvimento rural, adotada pela SDT/MDA, com relação às mudanças institucionais que a estratégia requer. Consideram-se condições básicas para a Gestão Social dos territórios a participação, a organização, o planejamento, a articulação e o controle social, sendo a informação e comunicação suportes essenciais à gestão social.

Este modelo participativo se torna altamente exigente em relação à qualificação dos atores envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural (BRASIL, 2010, p. 3).

Em termos de cobertura do PTC, em 2008, foram criados 60 territórios baseando-se nos 164 Territórios Rurais já existentes. Em 2009, os Territórios da Cidadania foram ampliados para 120. No Portal Territórios da Cidadania, os dados básicos, ainda, referem-se a estes 120 territórios, com as informações das ações executadas até 31 de dezembro de 2010. No entanto, no Sistema de Informações Territoriais (SIT), que está em processo de atualização, podem-se encontrar informações relativas aos 164 Territórios Rurais, aos 120 Territórios da Cidadania e a 77 Pré-Territórios. Assim, totalizam-se 241 territórios apoiados pelas políticas públicas numa visão territorial.

No Rio Grande do Sul existiam, em 2012, sete Territórios, originariamente constituídos como Territórios Rurais. Quatro deles constituíram-se a partir de 2009 como Territórios da Cidadania: Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central e Zona Sul do Estado. Os outros três permanecem como Territórios Rurais: Missões, Alto Uruguai e Centro Serra. Além desses, existem, ainda, cinco Pré-Territórios: Pinhão e Erva Mate; Pacto Novo Rio Grande; Centro Sul; Pampa e Fronteira Noroeste.

Dessa forma, considerando estes 12 territórios, 282 municípios gaúchos (56,8%) participam desses programas, correspondendo a 70% da área do estado, 37% da população total e 60% da população rural. O conjunto dos territórios conta com 244.268 estabelecimentos da agricultura familiar, 9.216 famílias assentadas, 12.224 pescadores, 172.068 pessoas em situação de extrema pobreza. Situam-se, ainda, nesses territórios 57 quilombolas e 24 terras indígenas.

## 7 TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL (TC-NORC)

O Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) abrange uma área de 13.334,30 km<sup>2</sup> e é integrado por 34 municípios (Figura 1). Existem quatro públicos especiais no TC-Norc: os pescadores, nos municípios de Vista Gaúcha, Barra do Guarita, Derrubadas, Tiradentes do Sul, Esperança do Sul e Crissiumal; os indígenas, nos municípios de Tenente Portela, Miraguaí, Redentora, São Valério do Sul e Inhacorá. Por fim, os assentados e reassentados da reforma agrária que se localizam em Redentora, Braga, Coronel Bicaco, Santo Augusto, Chiapeta, Catuípe, Jóia e Cruz Alta.

A região noroeste colonial constituiu-se de um processo de colonização tardia no início do século XX, em que os filhos ou famílias das primeiras colônias de imigrantes europeus ocuparam a região das matas, onde viviam os índios e as populações caboclas, que exploravam a madeira e a erva mate. O processo de ocupação e povoamento da região, conforme relata Zarth (1997), levou à hegemonia dos colonos imigrantes europeus, em detrimento dos povos nativos (índios e caboclos), excluídos do processo de apropriação privada das terras e empurrados para as últimas reservas de terras públicas ou para fora da região do Estado. Brum e Müller (2008) narram que a região noroeste colonial foi conhecida como a “segunda colônia” e, até os anos de 1950, viveu a fase pré-moderna, com base numa agricultura de subsistência.

A partir de 1950, o processo de modernização da agricultura que se iniciou no Brasil acarretou mudanças substanciais na economia dos municípios do noroeste colonial. Para Brum (2003), a modernização conservadora da agricultura foi alavancada pelo governo federal da época que ofereceu incentivos desde a aquisição de máquinas, implementos e insumos até a formação da lavoura e custeio, armazenagem e comercialização. A agricultura familiar que, até então, foi o esteio da economia regional cedeu espaço para as propriedades rurais mais extensas, com foco no cultivo da oleaginosa soja.

As transformações nas bases econômicas da região e as respectivas condições históricas que dificultaram o acesso à propriedade privada levaram à vulnerabilidade dos povos indígenas, agricultores familiares e pescadores. Em decorrência disso, a insatisfação das pessoas excluídas socialmente demandou a organização de atores em prol de questões sociais, que reivindicam melhores condições de vida e acesso ao capital



econômico e tem experiências importantes na formulação de alternativas para o desenvolvimento.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais, O Movimento dos Sem terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) e o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) são organizações sociais que existem neste território. Há mais de 30 cooperativas na região que são ligadas às atividades leiteiras, cadeias de grãos, fruticultura e produção de embutidos.

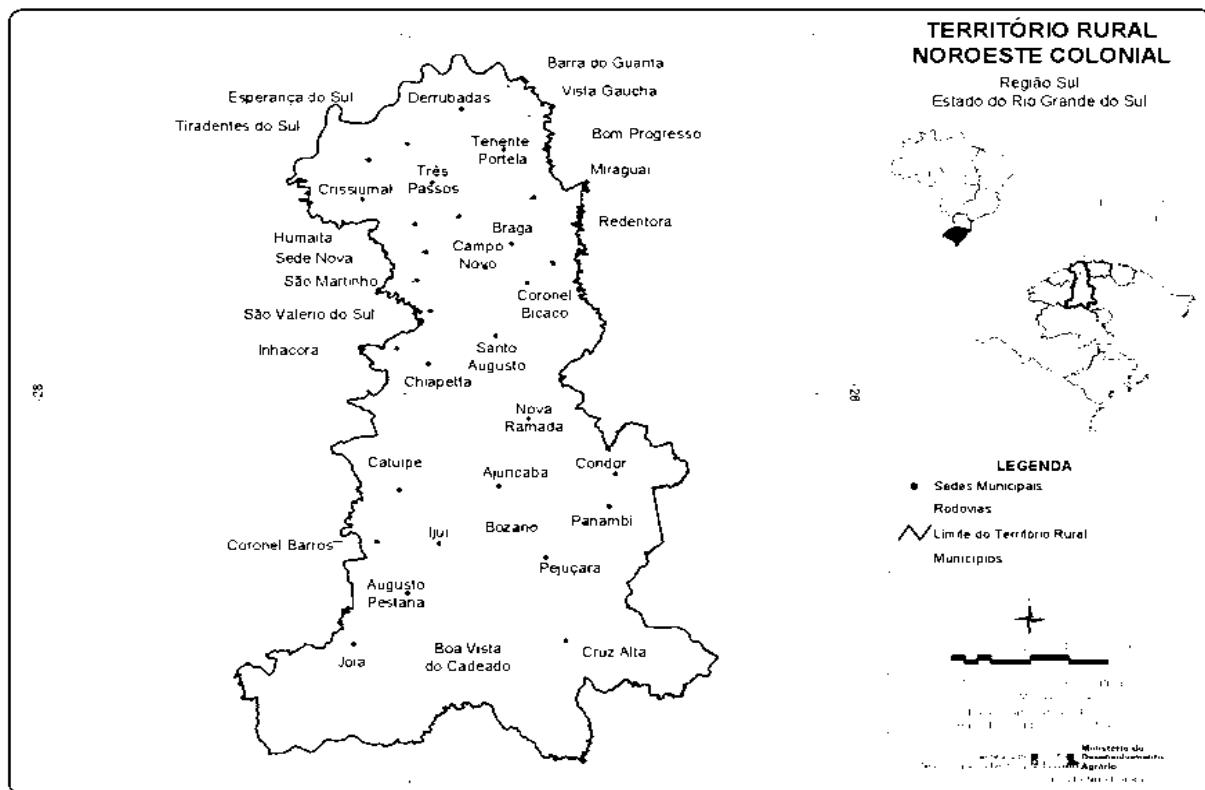
Os Coredes<sup>2</sup> possuem uma experiência de vinte anos de discussão e promoção do desenvolvimento. A composição do TC-Norc foi definida pelo MDA com base em critérios que não consideraram a dinâmica

de organização da sociedade gaúcha. Assim, os 34 municípios que o integram pertencem a três Coredes: o Corede Celeiro, com seus 21 municípios; o Corede Noroeste Colonial, com seus 11 municípios, e mais dois municípios que integram o Corede Alto Jacuí (Cruz Alta e Boa vista do Cadeado).

Esta delimitação territorial, também, não obedece à configuração das Regiões Funcionais de Planejamento (RFP) do estado. Os municípios de Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado integram a RFP8 e os demais 32 municípios integram a RFP9. Considerando que o planejamento público do estado do Rio Grande do Sul tem seu foco nas RFP, este tipo de incompatibilidade territorial dificulta a integração das políticas públicas das diferentes esferas administrativas, em contradição, portanto, a um dos objetivos básicos do programa, que é a integração das políticas das três esferas governamentais brasileiras.

Os meios de comunicação da região noroeste colonial, também, são atores importantes. O rádio, inclusive, tem penetração superior aos outros meios

<sup>2</sup>Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), existentes desde 1991 e reconhecidos oficialmente pela Lei estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, correspondem a fóruns de discussão e deliberação a respeito de políticas e ações com enfoque regional. Atualmente o estado do Rio Grande do Sul possui 28 Coredes. A esse respeito veja Allebrandt (2010, 2011).



**FIGURA 1** – Mapa de Localização do TC-Norc e seus 34 municípios

Fonte: Plano... (2013)

como a televisão, o jornal e a própria internet. Com o advento das tecnologias da informação e da comunicação, este veículo foi incorporado aos meios digitais. Além disso, assume a importância de levar as informações às cidades e, principalmente, ao interior, onde há a cultura do rádio AM. Os agricultores acompanham o preço dos produtos agrícolas, as notícias dos sindicatos, os convites para reuniões e encontros. De acordo com os dados do Ministério das Comunicações, há 53 emissoras de rádio, distribuídas entre os 34 municípios, sendo 12 AM, 20 FM e 21 comunitárias. Também circulam 25 jornais e há duas sucursais de emissoras de televisão.

A importância da participação destes e de outros atores nos processos de discussão do TC-Norc parece indiscutível, mas é fundamental avaliar até que ponto o programa estabeleceu o empoderamento e controle social por parte das organizações da sociedade civil que há muito tempo reivindicam por reformas no modelo de desenvolvimento e que podem estar excluídas do debate. Um programa que visa promover a cidadania não pode ignorar que o debate sobre o desenvolvimento é anterior à implantação do PTC.

### **8 PROCESSOS DE DISCUSSÃO: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL**

Com o objetivo de concretizar os seus objetivos institucionais na perspectiva da cidadania deliberativa o PTC opera em três instâncias de gestão. A primeira instância é o comitê gestor nacional que tem como atribuições aprovar diretrizes, organizar as ações federais, adotar medidas para execução do programa, avaliar o programa, mobilizar atores federativos, definir novos territórios. A segunda instância é o Comitê de Articulação Estadual que deve apoiar a organização e mobilização dos colegiados, apresentar ou articular ações para o programa e acompanhar a execução, fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios, apresentar sugestões de novos territórios e auxiliar na divulgação do programa. A terceira instância é o colegiado territorial (Codeter), formado por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.

A composição do Codeter deve ser paritária e as principais atribuições são elaborar ou aperfeiçoar o plano de desenvolvimento do território, promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir para qualificação e integração de ações, ajudar na execução das ações, identificar ações para serem priorizadas no

atendimento e exercer o controle social do programa e dar ampla divulgação sobre as respectivas ações.

Por meio desta estrutura de gestão, o governo federal oferece, anualmente, uma matriz de ações que deve ser debatida em plenária no território. Com base nas deliberações, constrói-se um plano de execução. Cada território tem conselhos específicos, formados considerando um articulador que é contratado pelo MDA e desempenha um papel burocrático e político e pode interferir nos rumos da organização territorial. Por ser o elo da gestão federal com a unidade territorial, o articulador simboliza um canal de comunicação entre as organizações civis e institucionais que compõem o território.

Deve constar na estrutura organizacional do Codeter a plenária que é o espaço aberto a todas as entidades voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável. O Codeter do TC-Norc obedece aos critérios estabelecidos pelo programa e é formado por um núcleo dirigente, um núcleo técnico e por setoriais.

O núcleo dirigente representa a institucionalidade do território e tem como principais funções coordenar as ações do Codeter, acompanhar as ações da entidade executora, fortalecer as articulações, entre as entidades do território, propor eixos orientadores para os projetos a serem homologados pela plenária e acompanhar a prática dos planos e projetos territoriais garantindo a efetivação das decisões da plenária. O núcleo técnico deve dar apoio ao núcleo diretivo, em suas respectivas áreas de ação, elaborar propostas de trabalho e apresentá-las à plenária e auxiliar na elaboração e adequação de projetos aos editais. Por fim, os grupos setoriais devem subsidiar os trabalhos dos núcleos técnico e dirigente, cabendo ao articulador territorial garantir que as discussões levantadas por estes grupos sejam levadas adiante.

Quanto à sensibilização das entidades que compõem as esferas de direção do Codeter, o articulador enfatizou que quanto mais estruturas aglutinadas pela comunicação e pelo diálogo com as instituições, mais se avança nos objetivos do PTC. As visitas do articulador em comunidades, cooperativas, associações, instituições de ensino e a participação em eventos regionais contribuíram, para manter um processo contínuo de comunicação com as organizações sociais, procurando agregar uma pluralidade de estruturas nos processos de discussão. A dinâmica de visitas mostra que, além das plenárias, há outros espaços de discussão que podem estimular a participação dos cidadãos, revelando as suas reivindicações e, principalmente, mapeando quais são os projetos em andamento na região que podem ser transformados em ações concretas.

O articulador ressalva que o programa é direcionado aos mais desfavorecidos e a populações desassistidas. Deste modo, a orientação era aproximar-se das organizações sociais pela via partidária, limitando a participação de grupos que, na percepção dos propositores do programa, não compactuam com este propósito. Por este motivo os convites eram reforçados por meio de telefonemas e de visitas dirigidas aos grupos de interesse

[...] veículos de comunicação, rádio, imprensa falada em si, muito pouco, porque ele não se discute, muito pouco, porque não se discute a questão de orçamento pra isso, é mais a organização, desenvolvimento, participação e tal, isso não teve muita ênfase. Então mais a comunicação se deu pessoal, telefonema, e a questão do contato via correio eletrônico.

Nessa perspectiva, não houve a possibilidade de incorporar ao TC-Norc o uso dos meios de comunicação como estratégia de mobilização dos cidadãos, pois como reafirma o articulador “[...] ele não tem sido usado como parceiro, no meu ponto de vista é isso, entendeu? e até pelo método, o método do próprio governo”.

A proposta de comunicação para o PTC visa qualificar o desempenho dos Colegiados Territoriais e dos gestores dos territórios, considerando a informação e comunicação. A SDT/MDA disponibiliza uma ferramenta denominada Sistema de Gestão Estratégica (SGE). O sistema subsidia a gestão territorial, promovendo e facilitando o acesso às informações; realiza avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; disponibiliza instrumentos para melhorar a participação, a qualidade dos investimentos públicos e o controle social (BRASIL, 2010).

Este modelo participativo se torna altamente exigente em relação à qualificação dos atores envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural (BRASIL, 2010, p. 3).

A definição dos objetivos do SGE refere-se às intenções da política de desenvolvimento rural adotada pela SDT/MDA com relação às mudanças institucionais que a estratégia requer. Consideram-se condições básicas

para a Gestão Social dos territórios a participação, a organização, o planejamento, a articulação e o controle social, sendo o SGE uma ferramenta de informação e comunicação de suporte à gestão social.

A afirmação dos membros do núcleo dirigente e do articulador, no entanto, é de que o PTC não direciona aos territórios um pacote de serviços que contemple a utilização dos meios de comunicação, assessoria de imprensa, abastecimento do site e acompanhamento de atividades de campo para relato e divulgação. Todas as informações são elaboradas pelo articulador ou secretário do Codeter e enviadas diretamente para o portal da cidadania, sendo este o canal oficial de comunicação com a sociedade. Deste modo, os meios de comunicação social constituem-se atores sociais excluídos do debate territorial no TC-Norc.

Dentre as entidades que participam das plenárias destacam-se as cooperativas de pequenos produtores e do setor agropecuário, os movimentos ligados aos assentados da reforma agrária e, também, a EMATER que, por estar executando os editais promovidos pelos ministérios envolvidos no PTC, participa, significativamente, dos processos de discussão.

Grande parte das organizações sociais não participa dos processos de discussão do programa, restringindo a consolidação de uma proposta de gestão social alicerçada na política republicana. Há entidades que demonstraram interesse em integrar o conselho e, embora tenham indicado representantes para participar das reuniões, não pactuaram com a proposta. Para o secretário do Codeter, a atuação no colegiado é uma opção das entidades, e aposta na adequação da atual composição mantendo apenas os grupos que demonstrarem interesse em participar.

[...] temos uma composição esquizofrênica digamos assim, uma composição que foi feita na Unijuí, quando foi montado o Território, e muitas entidades nunca participaram, então nós até esses dias começamos a conversar com um pessoal do Codeter, para alterar essas entidades aí, porque tem entidades que nunca compareceram.

É preciso avaliar, entretanto, as dificuldades que determinados grupos encontram para participar e as divergências ideológicas que os afastam do programa. Um dos casos é o índio. Os representantes regionais da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que são os responsáveis pela formulação de políticas públicas sustentáveis das populações indígenas, dificultam a

participação deste segmento no debate. O articulador acredita que

A FUNAI tem muita informação e isso vai vim pra transparência, então isso gerou muito medo, porque, às vezes tem política pública que sai de Brasília, mas até chegar à comunidade ela não chega 10% o valor, então tem muita coisa assim por trás que pode vir à tona.

Uma das participantes ativas do programa que é da reserva indígena Guarita reclamou da distância entre a aldeia e o local das reuniões, e afirmou que ela participa porque o articulador viabiliza o transporte, além de comunicá-la diretamente.

Eu fico sabendo por que o articulador foi que me convocou pra eu ir pra lá foi ele que me carregou todas as reuniões e eu não tive custo algum por que se tocasse de eu ter um custo eu tinha certeza de que eu também não poderia participar.

Ora, a FUNAI é uma das entidades que está presente no Comitê Nacional do PTC, e o indígena figura como prioritário para as ações de cidadania do programa. O que o articulador relatou neste caso é que os dirigentes locais da FUNAI, por interesses políticos e ideológicos, não estimulam a participação do índio afastando-os deste debate. “Nós tivemos uma audiência pública, por exemplo, com a FUNASA com a comunidade indígena que eles praticamente proibiram o índio de falar, a comunidade indígena falar, e aí a gente, bom vai recorrer a quem?”

No que se refere à participação das gestões municipais, a concepção de desenvolvimento territorial não foi exatamente compreendida pelas administrações locais que veem na plenária um meio de acesso a recursos federais e tentam se apropriar das realizações do programa. A indígena reclama que “Redentora é 45% da população Indígena e eles levaram o projeto lá que não tinha nada a ver com a comunidade indígena. Caminhão pra espalhar calcário, outro pra espalhar esterqueira, um carro pra secretária de agricultura municipal”.

Neste caso, há duas questões que podem ser destacadas. Primeiro que desde que o TC-Norc foi criado, as demandas dos indígenas não foram privilegiadas no debate territorial, pois como já foi citado anteriormente, a FUNAI interfere decisivamente neste processo. Além disso, outros atores estão excluídos dos processos de discussão, como é o caso dos Coredes, dos meios de comunicação social e de entidades que não são

consideradas prioritárias para os propositores do programa. Segundo que a gestão social, baseada na participação de processos decisórios, revelou-se frágil na medida em que o próprio governo tem direcionado recursos para as prefeituras que integram os territórios, sem privilegiar deliberações nos Codeters.

O representante do núcleo técnico afirma que o fluxo de encontros em 2009 e 2010 era superior aos anos de 2011 e 2012. “Em 2010 nós tínhamos reuniões quinzenais, por exemplo, e agora nós temos umas, faz o que, 30 dias que ocorreu uma reunião”.

O pacote de ações do governo federal é um conjunto de intenções que, embora assumam importância para os grupos historicamente desassistidos pelo Estado, não resolvem questões mais profundas como as de distribuição de renda e de acesso a terra. Além da participação restrita dos indígenas, os pescadores que vivem às margens do rio Uruguai, na divisa com a Argentina, não figuram como atores prioritários, embora estejam selecionados como público especial do TC-Norc.

O articulador avalia que, nos últimos dois anos, o governo federal estabeleceu uma relação direta e institucional com as prefeituras por meio de ações que são direcionadas aos municípios que integram os territórios, e os debates perderam a força.

Os Prefeitos fazem os convênios, e não vêm mais à discussão sobre o Território. Mas se o município faz parte do Território da Cidadania ele está ganhando 500 mil, deu o problema da estiagem, cada município do Território da Cidadania ganhou 50 mil, então é uma coisa muito prática, mas não discutem, não debatem, é isso, aí o governo sai na frente, o prefeito nem pediu o transporte escolar, mas quando ele viu recebeu o dinheiro na conta.

A emenda parlamentar, também, é um instrumento de alocação de recursos públicos que atende diretamente os municípios e regiões. As entidades sociais, tradicionalmente, recebem benfeitorias da União, como postos de saúde, quadras esportivas, hospitais por este canal direto. Assim, as novas programações orçamentárias atendem as comunidades que os deputados estaduais e federais representam sem que se estabeleça o debate sobre projetos de desenvolvimento que possam interligar as diferentes áreas, assim como se propõe na abordagem territorial da SDT.

Se a gestão participativa se concretiza na esfera da publicidade, então é preciso reconhecer a importância

dos canais de acompanhamento das ações para que a sociedade possa fiscalizar. As informações referentes ao andamento dos projetos podem ser acompanhadas no portal da cidadania ([www.territoriosdacidadania.com.br](http://www.territoriosdacidadania.com.br)), mas os dados são extremamente quantitativos e carecem de uma avaliação coletiva dos integrantes do território. Para o representante do núcleo técnico, há importantes projetos para o TC-Norc que visam beneficiar, especialmente, os pequenos agricultores e as agroindústrias. Poucos foram concluídos e a maioria, ainda, está em fase licitatória ou em fase de construção. “[...] A gente sente que até tem a captação de recursos, mas a avaliação de resultados, isso não tem sido avaliado, e aí não tem sido jogada essa informação dentro do próprio portal do território”.

Tem uma proposta sólida, bonita, mas falta o principal dele que é o coração, ou, a mente do processo de divulgar, levar informação, o conhecimento, existe isso, existe aquilo, então não adianta dizer que tem um portal de transparência, tem isso e aquilo, e isso o governo, a política do território é muito fraca, fica muito a desejar nisso, e sobrecarrega, entende, esse processo de visita, o custo é muito alto, se tu vai passar por 34 municípios, gerando política pública, fazendo discussão, então eu acho que é uma questão de visão,

e eu acho que essa visão ainda é compartimentalizada do conhecimento, e a área mais importante fica fora que é a comunicação (Articulador).

A análise evidencia que, que à luz da categoria “processos de discussão”, com seus diferentes critérios de análise, podem-se apontar limites e possibilidades (Quadro 2), com base na realidade do TC-Norc, enquanto um território no qual se busca a construção da política de desenvolvimento territorial com gestão social consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania.

O TC-Norc representa um canal de expressão que amplia os poderes locais, e a condição para isso é que os projetos territoriais sejam construídos com base em acordos e entendimentos sobre o desenvolvimento rural, baseando-se no diálogo entre diferentes atores sociais. A informação e a comunicação, neste sentido, são elementos que suscitam um ambiente diversificado de porta-vozes. Para ampliar a expressão destes poderes locais, é indispensável a interação com os meios de comunicação social na perspectiva cidadã, criando um sistema horizontal de difusão. Neste sentido, compreende-se que as notícias, os artigos de opinião e até mesmo informações mais pontuais sobre os encontros, os debates e as plenárias, devem ser amplamente divulgadas por canais aos quais a população do noroeste colonial tenha acesso.

**QUADRO 2** – Limites e possibilidades dos processos de discussão

| <b>Processos de discussão</b>   |   |  |
|---------------------------------|---|--|
| <b>Critérios</b>                | <b>Limites</b>  | <b>Possibilidades</b>  |
| <b>Canais de difusão</b>        | Exclusão dos meios de comunicação social; inexistência de um pacote de serviços que contemple assessoria de imprensa e investimentos em comunicação social.                   | Diversidade de cooperativas, associações, instituições de ensino superior, eventos regionais e presença significativa do rádio na vida dos cidadãos. |
| <b>Qualidade da informação</b>  | Os dados divulgados são quantitativos e carecem de uma avaliação coletiva dos integrantes do território.  | Portal da cidadania; SGE; diversidade de veículos de comunicação social.   |
| <b>Órgãos existentes</b>        | Telefonemas e visitas dirigidas a grupos específicos; comunicação direta e institucional entre governo federal e prefeituras; alocação de recursos por emendas parlamentares. | Organizações sociais com experiências significativas nos debates sobre desenvolvimento.  |
| <b>Órgãos de acompanhamento</b> | Acompanhamento centralizado na direção do programa; projetos ainda em fase licitatória.   | O TC-Norc representa um canal de expressão que amplia os poderes locais; modelo de gestão participativa.   |

Fonte: Elaborado pelos autores

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Territórios da Cidadania pretende dinamizar a economia das regiões brasileiras com alta concentração de populações que vivem na pobreza e integrar as ações de educação, saúde, infraestrutura, cultura, etc. promovendo, assim, o acesso à cidadania. A gestão do programa se dá pela ação coletiva e pelo debate público e para isso deve-se estabelecer um consenso que tenha uma abrangência maior que os interesses setoriais.

A experiência do Território da Cidadania Noroeste Colonial mostra as possibilidades e os limites da participação dos cidadãos que, por meio de suas organizações, defendem pontos de vista nas plenárias. Neste sentido, evidenciou-se um modelo de gestão que possibilita à sociedade civil o exercício do seu papel político. Constatou-se que, para legitimar a gestão social do programa, os fóruns de debate devem confrontar os interesses de diferentes alianças e coalizões, assim os atores sociais têm espaço para disputar ideias e construir propostas de desenvolvimento.

Entretanto, as organizações sociais construíram, em suas trajetórias, outros canais para disputar e construir projetos voltados estritamente para a esfera local, o que limita a capacidade de ouvir os reais interesses da população nas plenárias e transformá-los em ações concretas.

A obtenção de recursos por meio da comunicação direta entre entidades sociais e parlamentares é o modelo que preponderou até o momento, e no TC-Norc isso se reflete em ações específicas, sobretudo, para a aquisição de infraestrutura como veículos, tratores, materiais de informática e de escritório, etc, que, em certa medida, melhoraram as condições de vida dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, dos indígenas, mas ainda não é possível afirmar que o PTC consolidou-se como um espaço de debates para a formulação de políticas públicas.

A democratização da informação e a necessidade de processos de comunicação cidadãos são dois fatores que merecem destaque. A qualidade das informações, que circulam entre os participantes da esfera pública, sobretudo, a pluralidade de canais, possibilita a integração de diferentes pontos de vista. Há a necessidade de se repensar o projeto de comunicação em vez de descartar as possibilidades do uso de meios, pois por meio da crítica é possível elaborar uma abordagem democrática e emancipatória, focando nas mensagens.

## 10 REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011.

ALPEROVITZ, G. et al. **Building a sustainable and desirable economy-in-society-in-nature**. New York: United Nations Division for Sustainable Development, 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisas quantitativas e qualitativas. São Paulo: Pioneira, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, 69).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogos**: boas práticas territoriais. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, 2005. (Documento Institucional, 3).

\_\_\_\_\_. **Território da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009.

BROWN, L. **Plano B 4.0**: mobilização para salvar a civilização. São Paulo: New Content, 2009.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 2003.

BRUM, A. L.; MULLER, P. K. A realidade da cadeia do trigo no Brasil: o elo produtores/cooperativas. **Revista de Economia Rural**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 145-169, jan./mar. 2008.

CANÇADO, A. C. A construção da autogestão em empreendimentos solidários: uma proposta metodológica baseada em Paulo Freire. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. v. 1, p. 97-116.

- CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998.
- FISCHER, T. Gestão social do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 789-808, set./out. 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.
- MARTIN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. **Criteris, metodolies i reflexions entron l'avaluacó de la participaci3n ciutadana**. Barcelona: EPSU/Igop/UAB, 2008. Mimeo.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. **Innovació Democràtica**, Barcelona, v. 2, p. 29-40, fev. 2007.
- PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PLANO Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS): território da cidadania noroeste colonial. Ijuí: UNIJUÍ, 2013.
- ROGERS, D. **Inequality: why egalitarian societies died out?** Disponível em: <<http://www.newscientist.com>>. Acesso em: 25 jul. 2012.
- SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- STILGLITZ, J. E. **The price of inequality: how today's divided society endangers our future**. New York: W. W. Norton, 2012.
- TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008b.
- \_\_\_\_\_. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008c. p. 147-164.
- TENÓRIO, F. G. et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro: ENAPEGS, 2010. 1 CD-ROM.
- THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.
- ZARTH, P. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

## NORMAS E ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO

A partir de 2005 a revista “Organizações Rurais & Agroindustriais”, passa a ser um periódico quadrimestral editado pelo Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, com o apoio da Editora UFLA. Enfatizando o conhecimento sobre a Administração de setores específicos, seu objetivo é publicar artigos científicos e ensaios elaborados pela comunidade acadêmica e interessados nas áreas de “gestão de cadeias agroindustriais”, “gestão social, ambiente e desenvolvimento”, “organizações/ associativismo”, “mudança e gestão estratégica”, “economia, extensão e sociologia rural”.

Os textos devem ser redigidos em linguagem clara, direta e objetiva, seguindo as normas da ABNT, em respeito aos leitores, a maioria composta de pesquisadores e praticantes de administração de organizações públicas e privadas ligadas, direta e indiretamente, aos setores rural e agroindustrial.

As contribuições podem ser escritas em Português, Espanhol, Francês e Inglês. O artigo deve ser inédito, não tendo sido enviado a outro veículo de publicação. A critério do Conselho Editorial, trabalhos originalmente publicados em língua estrangeira podem ser aceitos em caráter excepcional.

### **Normas de apresentação:**

1. O artigo deve ser formatado em papel A4; margens superior (3 cm), inferior (2 cm), esquerda (3 cm), direita (2 cm); espaçamento de 1,5 linha e alinhamento justificado, empregando editor de texto MS Word, versão 6 ou superior, fonte *Times New Roman* tamanho 12 e limite máximo de 25 páginas, incluindo quadros, tabelas, notas, gráficos, ilustrações e referências bibliográficas. Colocar o título no início do trabalho, omitindo a identificação do(s) autor(es).

2. Após o título, incluir um resumo em Português com cerca de 15 linhas ou até 250 palavras, sem parágrafos, contendo objetivo, método, resultados e conclusão do trabalho, assim como um mínimo de três e o máximo de cinco palavras-chave. Todos os resumos deverão ter a versão em Inglês (*abstract*, incluindo o título do artigo e as *key words*). Os artigos submetidos em Espanhol ou Francês deverão ter resumo e palavras-chave no idioma original, em Português e em Inglês.

3. Aconselha-se o número máximo de três autores por artigo. Havendo mais de três, os demais deverão ser apresentados como colaboradores.

4. As Referências Bibliográficas deverão atender às normas da ABNT – NBR-6023. Ao pé das tabelas apresentadas deverá constar a fonte de origem dos dados.

5. Caso o artigo contenha figuras, fotografias, gráficos, símbolos e fórmulas, essas deverão obedecer as seguintes normas:

5.1. **Figuras e/ou fotografias** deverão ser apresentadas em **preto e branco**, nítidas e com contraste, inseridas no texto após a citação das mesmas e também em um arquivo a parte, **salvas em extensão “TIFF” ou “JPEG” com resolução de 300 dpi**. As figuras deverão ser elaboradas com fonte **Times New Roman, tamanho 10, sem negrito, sem caixa de textos e agrupadas**;

5.2. **Gráficos** deverão ser inseridos após citação dos mesmos, dentro do próprio texto, elaborado preferencialmente em **Excel**, com fonte *Times New Roman*, tamanho 10, **sem negrito**;

5.3. **Símbolos e fórmulas matemáticas** deverão ser feitas em processador que possibilite a formatação para o programa **Page Maker** (ex: **MathType, Equation**), sem perda de suas formas originais.

6. O autor principal será notificado sobre o recebimento do original e, posteriormente, será informado sobre sua publicação. Os artigos que necessitarem de modificações serão devolvidos ao autor para a devida revisão.

7. Todos os artigos serão avaliados por consultores *Ad Hoc* pelo sistema “*BLIND REVIEW*”.

8. O trabalho dos autores e consultores não será remunerado.



Os trabalhos deverão ser submetidos pelo site <http://revista.dae.ufla.br>

## NORMAS Y ORIENTACIÓN PARA PUBLICACIÓN

La revista “Organizaciones Rurales y Agroindustriales” a partir de 2005 pasa a ser un periódico cuatrimestral editado por el Departamento de Administración y Economía de la Universidad Federal de Lavras, con el apoyo de la editora UFLA.

Enfatizando el conocimiento sobre la administración de sectores específicos, su objetivo es publicar artículos científicos y ensayos elaborados por la comunidad académica e interesados en las áreas de “gestión de cadenas agroindustriales”, “economía, extensión y sociología rural”, “organizaciones/asociaciones rurales”, y “el cambio y la gestión estratégica”.

Los textos deben ser escritos en lenguaje claro, directo y objetivo, siguiendo las normas de la ABNT, en respeto a los editores, la mayoría compuesta de investigadores y practicantes de administración de organizaciones públicas y privadas, ligadas directa e indirectamente, a los sectores rural y agroindustrial.

Las contribuciones pueden ser escritas en Portugués, Español, Francés e Inglés. El artículo debe ser inédito y puede ser enviado a otras publicaciones. Por criterio del Consejo editorial, trabajos originalmente publicados en lengua extranjera pueden ser aceptados con carácter excepcional.

### Normas de Presentación

1. El artículo debe en formato de papel A4; márgenes superior (3cm), inferior(2cm), izquierda(3cm), derecha(2cm); espacio entre líneas de 1,5 y alineamiento justificado, empleando editor de texto MS Word, versión 6, o superior, fuente Times New Roman, tamaño 12 y límite de máximo 25 páginas, incluyendo cuadros, tablas, notas, gráficos, ilustraciones y referencias bibliográficas. Colocar el título al inicio del trabajo, omitiendo la identificación de los autores.

2. Después del título, incluir un resumen en Portugués con cerca de 15 líneas o hasta 250 palabras, sin párrafos, debe contener objetivo, método, resultados y conclusión del trabajo, así como un mínimo de tres y máximo de cinco palabras clave. Todos los resúmenes deben tener versión en inglés (*abstract*, incluyendo el título del artículo y las *Key words*). Los artículos sometidos en español o Francés, deberán tener resumen y palabras clave en el idioma original, en Portugués y en Inglés.

3. Se aconseja un número de máximo tres autores por artículo. Habiendo más de tres, los demás deberán ser presentados como colaboradores.

4. Las referencias bibliográficas deberán atender a las normas de la ABNT-NRB-6023. Igualmente al final de las tablas, deberán constar la fuente de origen de los datos.

5. Caso el artículo contenga fotografías, gráficos, figuras, símbolos e formulas, esas deberán obedecer a las siguientes normas.

Figuras/Fotografías deberán ser presentadas en negro y blanco, nítidas y con contraste, colocadas en el texto después de la citación de las mismas y también en un archivo aparte, **guardadas en extensión “TIFF” o “JPEG” con resolución de 300 dpi**. Las figuras deberán ser elaboradas con fuente **Times New Roman, tamaño 10, sin negrita, sin cajas de texto y agrupadas**.

**Gráficos**, deberán ser insertados después de la citación de los mismos, dentro del propio texto, elaborados **preferencialmente en Excel** (ej: **Mathtype, Equation**), sin pérdida de sus informaciones originales.

6. El autor principal será notificado sobre el recibimiento del original y posteriormente, será informado sobre su publicación. Los artículos que necesiten modificaciones serán devueltos al autor para la debida revisión.

7. Todos los artículos serán evaluados por consultores *Ad Hoc* por el sistema “*Blind Review*”.

8. El trabajo de los autores y consultores no será remunerado.

Los trabajos deben enviarse a través de la página web <http://revista.dae.ufla.br>



## GUIDELINES AND ORIENTATION FOR SUBMISSION

Since 2005 the Journal “Organizações Rurais e Agroindustriais” has been edited four-monthly by the Department of Business Administration and Economy of Federal University of Lavras, with support from UFLA Publishing.

Emphasizing the development of knowledge in Business Administration of specific sectors, the goal of this Journal is to publish scientific articles as well as working papers developed by the academic community and collaborators in the areas of “management of agribusiness chain,” “social management, environment and development,” “organization/association forms”, “strategic management and changing”, “economy, rural sociology and extension.”

The manuscripts must be written in clear, straight and objective form, under the norms of ABNT, in order to reach our readers, most of whom researchers, as well as people related to the management of organizations in public or private sectors, direct or indirectly associated to rural and agri-industrial fields.

The manuscripts can be submitted in Portuguese, Spanish, French, and English. The manuscripts must be original and not been previously sent elsewhere for publishing. Works originally published in foreign languages can exceptionally be accepted under evaluation by the Editorial Board.

### Rules of presentation

1. The article must be configured for A4 paper; with 3cm of superior margin, 2cm of inferior, 3cm of right, and 2cm of left, using 1,5 lines of line spacing and justified alignment. The word processor utilized is the Microsoft Word, version 6 or later, Times New Roman font size 12. Manuscripts must not exceed the maximum of 25 pages including charts, tables, figures, illustrations and references. Manuscripts must contain a title in the heading line of the work without the authors' identification.

2. The manuscript must include an abstract in Portuguese following its title, of approximately 15 lines or 250 words, without paragraphs, containing the article's objective, methodology, results and conclusion, as well as a minimum of three and a maximum of five key-words. Abstracts in Portuguese must contain a respective version in English, including title and key-words. Manuscripts submitted in Spanish or French must contain an abstract and key-words in the original language, as well as in Portuguese, and English.

3. This Journal will consider a maximum of three authors per article. In case of more than three, the exceeding one(s) will be referred to as collaborator(s).

4. Bibliography references must follow the rules of ABNT – NBR-6023. Tables presented in the manuscript must contain the data source of origin.

5. Figures, photographs, graphs, symbols and formula must be configured as follows:

5.1. **Figures and photos** must be presented in **black and white**, clear and with contrast, and inserted in the text after their citation. They also must be saved in a separate file (on the same diskette as the article) **in extension “TIFF” or “JPEG”**, with format **in 300 dpi resolution**. The figures must be elaborated using **Times New Roman font, size 10, without bold and text box**; they also must be **arranged**;

5.2. **Graphs** must be inserted in the text after their citation, elaborated preferentially in Excel, using Times New Roman font, size 10, **without bold**;

5.3. **Symbols and mathematic formula** must be presented using a processor that they can be handled by the **Page Maker** program (ex: **Math Type, Equation**), without loss of their original form.

6. The first author will be notified upon the receiving of the manuscript and informed afterwards of its acceptance for publication. Manuscripts needing reviewing will be sent back to the authors for proceedings in that sense.

7. All submissions will be evaluated by the Ad Hoc reviewers under the BLIND REVIEW system.

8. Authors and reviewers will not be paid for the work.

The papers must be submitted on the website <http://revista.dae.ufla.br>