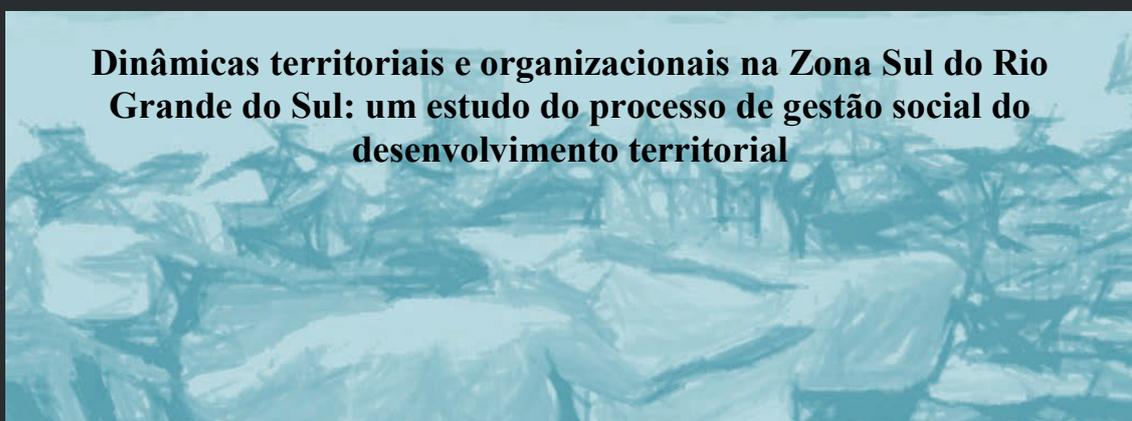


**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

CARLOS DOUGLAS DE SOUSA OLIVEIRA

Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial



Porto Alegre
2015

CARLOS DOUGLAS DE SOUSA OLIVEIRA

**Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul:
um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Porto Alegre
2015

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Carlos Douglas

Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial / Carlos Douglas Oliveira. -- 2015.
212 f.

Orientador: Sergio Schneider.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Gestão social. 2. Desenvolvimento territorial.
3. Poder. 4. Território. I. Schneider, Sergio, orient. II. Título.

CARLOS DOUGLAS DE SOUSA OLIVEIRA

**Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul:
um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de abril de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. Sergio Schneider – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório
FGV

Prof. Dr. Lucio André de Oliveira Fernandes
UFPel

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
UFRGS

AGRADECIMENTOS

A ideia de fazer esse doutorado me veio em um momento que eu considerei como o auge da minha atuação profissional no ambiente de formulação das políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Mas a partir do momento em que tomei essa decisão, inspirado em alguém (não lembro quem) ou na minha própria consciência, que falou: já gastei todo o meu conhecimento aqui, preciso de mais! A partir desse momento só encontrei pessoas que me apoiaram nessa decisão. Por isso, muito obrigado a todos os amigos e a todas as amigas que me acompanham e que sempre representaram para mim a família que eu deixei no interior do Pará (São Miguel do Guamá) quando eu tinha 15 anos de idade. Família essa que também merece minha eterna gratidão, pois mesmo de longe sempre apoiou incondicionalmente todas as minhas decisões. Um obrigado especial à minha mãe Raimunda Oliveira e à minha irmã Alda Helena. Tudo fica mais fácil nessa vida, quando se tem uma família maravilhosa como a minha.

Agradecimento especial ao meu orientador Sergio Schneider, cuja inteligência e dedicação sempre me foram inspiradoras e extremamente úteis para a minha formação acadêmica e profissional. Sempre comprometido com a ciência e disposto a contribuir e compartilhar seus saberes e sempre muito preciso em suas intervenções. Também agradeço ao professor Marcelo Conterato, que aceitou me coorientar desde o início de minha chegada no PGDR, possuidor de saberes e experiências acadêmicas importantíssimos para a minha formação acadêmica. Sempre disponível para escutar minhas inquietações e contribuir de forma coerente e objetiva. Muito obrigado professores Sergio e Marcelo! Vocês fizeram toda a diferença nesse processo de formação.

Gratidão à UFRGS, que me deu todo o apoio necessário para as atividades acadêmicas, assim como todos(as) os(as) servidores(as) do PGDR e especialmente à Vívian Carravetta que me orientou com muita paciência e revisou a tese com relação às normas da ABNT.

Agradeço aos(às) amigos(as) que atuaram na Célula de Acompanhamento e Informação do território Zona Sul, Lillian Bastian, Anelise Rambo, Megui Del Re e Evander Kroner, sempre dispostos à dialogar sobre a minha pesquisa e a ajudar na execução da mesma. Companhias e parcerias que tornam o trabalho mais leve e agradável.

Obrigado à minha amiga Regina Rocha, que me acompanha desde o mestrado em Belém, passando pela SDT em Brasília e depois como doutoranda do PGDR, momento em que me incentivou a fazer esse doutorado e me ajudou na execução da proposta de tese.

Obrigado especial ao amigo Antônio Oliveira (Toninho), gaúcho da Zona Sul e profundo conhecedor da cultura local, que leu todo o meu trabalho e revisou o português.

Também agradeço o apoio de todas as horas, o amor e a amizade verdadeira dos amigos de turma do doutorado: Danielle Wagner, Ana Paula Matei, Maria Alice, Amália Leonel e Gustavo Meyer. Foram muitas horas de convivência e trocas de experiências que me fortaleceram e me fizeram ter cada vez mais certeza de estar no caminho certo. Obrigado também aos vários amigos da turma de mestrado do PGDR – 2011, que dividiram suas experiências acadêmicas nas aulas do professor Egon Fröhlich, que também merece minha gratidão pelo compartilhamento de saber.

À minha família gaúcha: Roseli Andrade (Nana), Ervanda Timm (Guria), Nilza Andrade, Rosane Andrade, Márcia Cruz e Walberto Chuvas, que sempre me acolheram, tanto em Brasília, quanto no Rio Grande do Sul. Em Pelotas sempre muito bem acolhido por Rosane e Nilza, que muito me ensinaram sobre a cultura da Zona Sul gaúcha. Em Porto Alegre tive o imenso prazer de conviver com a alegria e o carinho da Márcia e com o amor de irmão de todas as horas do Walberto, sempre preocupado em me proporcionar um ambiente tranquilo e acolhedor, para que eu pudesse “estudar em paz” como ele sempre fala. Nem sei o que seria de mim sem esse apoio, que só me trouxe alegria e grandes amizades.

Em Brasília, Nana e Guria, sempre prontas a contribuir com o meu trabalho sobre desenvolvimento territorial, com seus ricos conhecimentos nessa área e apoio moral em todas as horas de dificuldades. Seres humanos fantásticos! Todo doutorando deveria ter essa família gaúcha no Rio Grande do Sul e em Brasília. Imprescindível para chegar até aqui.

À memória do meu grande amigo e irmão do coração, Reginaldo Lima (Regis), parceiro de moradia, que aceitou manter o meu espaço em Brasília durante a minha estada em Porto Alegre, mas que infelizmente não pôde desfrutar desse momento de alegria comigo. Certamente porque cumpriu a sua missão aqui conosco e agora segue sua nova missão. Saudades sempre!

Aos amigos Vera Azevedo, Berenice Silva, Ivanilson Guimarães, Ana Netto, Socorro Oliveira, Mauricio Weidgenant; Ronaldo Camboim, Doraci Cabanilha, Colmar Domingues, Paulo Cesar Arns, Carlos Arns, Kayton Avila, Humberto Oliveira, Fernanda Corezola, Graça Almeida, Márcio Castro, Carleuza Silva, Arilson Favareto, Fátima Brandalise, Lauro Mattei, Marc Piraux, Rafael Echeverri, Breno Tibúrcio, Carlos Osorio, Reinaldo Lopes, Lessandra Rodrigues, Pierina German. E a todos os representantes da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, que atuaram junto comigo na construção da política de desenvolvimento territorial em Brasília e em todo o Brasil.

Aos(às) amigos(as) de todas as horas, que me deram todo o apoio necessário, alegrando minha vida em todos os momentos: Marcos Haddad, Leticia Mendonça, Mônica Vasconcelos, Alexandre Rosas, Nilton Espíndola, Manoel Timbó, Lessandra Rodrigues, Paulo Freitas, Alexandre Rodrigues, Altimá Alves, Paulo Cruz, Noely Antonio, Regina Furtado, Thiago Almeida, Wnilson Braga, Ilka Correa, Aline Martins, Diogo Araújo, Juliana Sícoli, Márcia Sartori, Érica Andrade, Sany Aleixo, Paulo Alves, Mariângela Davis, Fernando Brutto e Denise Kroeff.

Muito obrigado aos(às) amigos(as) e professores: Mireya Eugenia, Simone Portella, Diogo Demarco e Álvaro Heidrich, pelas contribuições precisas na banca de qualificação do projeto de tese e aos professores Ivaldo Gehlen e Fábio Beck por compartilharem comigo suas experiências acadêmicas, facilitando minhas decisões sobre a delimitação da temática de pesquisa.

Por fim, sou muitíssimo grato a todas as pessoas do território Zona Sul do Rio Grande do Sul, que sempre me receberam de braços abertos nesses últimos quatro anos. Sou muito grato a todos os membros do Fórum da Agricultura Familiar, onde aprendi muito sobre o território e a garra de um povo para defender o que acredita. Agradecimento especial aos representantes da agricultura familiar, das prefeituras e, principalmente do Capa e da Embrapa, sem esse apoio não seria possível realizar essa tese.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a maneira como a organização social e territorial dos atores no âmbito do Fórum da Agricultura Familiar influencia no processo de gestão social do desenvolvimento territorial e a influência dos micropoderes sobre esse processo. O estudo se deu no âmbito do fórum, por representar a principal institucionalidade responsável pelo processo de gestão social do território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Metodologicamente lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas, formulários de pesquisa e observação participante, revelando a percepção dos atores sobre a questão de pesquisa e comparando o discurso dos mesmos com a prática observada em momentos decisórios do processo de desenvolvimento territorial. Sendo assim, confirmaram-se as hipóteses desse estudo, de que as formas de organização dos atores territoriais para operar a gestão social, assim como os micropoderes existentes no território influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Essa influência pode ser tanto positiva quanto negativa, conforme se constatou no território Zona Sul, que na prática se apresenta como o território do Fórum da Agricultura Familiar, exatamente porque essa institucionalidade dispõe de um poder no âmbito da política de desenvolvimento territorial, que lhe permite reduzir o campo de atuação do território à uma única categoria sociopolítica, a Agricultura Familiar. O estudo também demonstra que a estratégia de gestão social dos atores desse território sofre forte influência das políticas públicas. Porém esses atores dispõem de estratégias endógenas de gestão, que garantem a sustentabilidade desse modelo de gestão social desenvolvido no território.

Palavras-chave: Gestão social. Desenvolvimento territorial. Território. Poder.

ABSTRACT

This study aimed to analyze in which extent the social and territorial organization of the Family Farming Forum actors influence the social management of the territorial development and the influence of the micro powers on this process. The study was made in the Forum because it represents the main institution responsible by the process of the South Zone social management territory of Rio Grande do Sul. Methodologically, it was used semi structured interviews, research forms and participant observation, revealing the actors' perception of the research's matter and comparing their speeches to the practice observed in decisive moments of the territorial development process. Thereby, it was confirmed the hypotheses of this study that the way the territorial actors operate the social management, as well as the micro powers existing in the area, influence on the social management process of the territorial development. This influence can be positive or negative, as it was found in the South Zone territory, which in fact presents itself as the territory of the Family Farming Forum, due to the fact that this institution possesses an authority in the territorial development policy, which allows it to reduce the action field of the territory to a unique sociopolitical category, the Family Farming. The study also demonstrates that the social management strategy of the actors of this territory suffers a strong influence of the public policies. However, these actors have endogenous strategies of management that guarantee the sustainability of this social management pattern developed in the territory.

Keywords: Social management. Territorial development. Territory. Power.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjos Produtivos Locais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental
AZONASUL	Associação dos Municípios da Zona Sul
CAI	Células de Acompanhamento e Informação
CAI-TZSul	Célula de Acompanhamento e Informação do território Zona Sul do Rio Grande do Sul
Capa	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CAVG	Campus Pelotas Visconde da Graça
Ceades	Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento
CEFET/RS	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas.
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CGDH	Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
CGF	Coordenação Geral de Formação
CGOC	Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
CGP	Coordenação Geral de Planejamento
CIAT	Comissão de Implantação das Ações Territoriais
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNATER	Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Codeter	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
Comude	Conselho Municipal de Desenvolvimento
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COCEARGS	Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul
Corede-Sul	Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul
CORED-SUL	Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul
CRENNOR	Sistema de Cooperativas de Crédito Rural
CRESOL	Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
DETER	Departamento de Ações Territoriais
DFDA-RS	Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário do Rio Grande do Sul
Emater-RS	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul

Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAF	Fórum da Agricultura Familiar
FAPEG	Fundação de Apoio à Pesquisa
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FETAG/RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul
FETRAF Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GT	Grupo Temático
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MAB	Movimento de Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Minc	Ministério da Cultura
MEC	Ministério da Educação
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PNDRSS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PPA	Plano Plurianual
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
Pronaf	Programa Nacional de Agricultura Familiar
Pronat	Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPA	Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Agronegócio
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sebrae/RS	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SIT	Sistema de Informações Territoriais
TZS-RS	Território Zona Sul do Rio Grande do Sul
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UNAIC	União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Composição do colegiado territorial do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul.	27
Quadro 2. Composição do núcleo dirigente do colegiado territorial do TZS-RS.	28
Quadro 3. Composição do núcleo técnico do colegiado territorial do TZS-RS.....	29
Quadro 4. Resumo do percurso normativo mantido no âmbito do Pronat (SDT-MDA) no período de 2003-2014.....	63
Quadro 5. Linha do tempo da iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS.....	122
Quadro 6. Composição da coordenação do FAF em dois mandatos desde 2011.....	167
Quadro 7. Estratégia dos atores para aprovar projetos no âmbito do FAF.....	173

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura do colegiado territorial do território Zona Sul do Rio Grande do Sul.....	26
Figura 2. Localização dos municípios que compõem o território Zona Sul do Rio Grande do Sul.....	109
Figura 3. Total de pessoas ocupadas por grupo de atividade econômica no TZS-RS, 2006, (em %)......	111
Figura 4. Estabelecimentos - total e com produção -, área e valor da produção agropecuária para o território Zona Sul (%), agricultura familiar e não familiar, 2006.	112
Figura 5. Percepção dos atores do FAF sobre o papel e legitimidade dessa institucionalidade no TZS-RS.....	114
Figura 6. Avaliação sobre a mobilização dos atores TZS-RS, ao serem convocados para as reuniões do FAF.	132
Figura 7. Percepção dos membros do FAF sobre a frequência de reuniões das instâncias que compõem essa institucionalidade.	133
Figura 8. Forma de escolha dos membros do FAF.....	134
Figura 9. Avaliação do funcionamento do FAF, desde o momento de sua constituição e de acordo com a expectativa de seus membros.....	135
Figura 10. Percepção sobre a responsabilidade pela definição da agenda do FAF.	135
Figura 11. Papel desempenhado pelo FAF na elaboração, implementação e gestão dos projetos territoriais.....	136
Figura 12. Visão dos atores do FAF sobre a existência de grupos marginalizados e grupos hegemônicos nessa institucionalidade.	137
Figura 13. Definição de regras e avaliação quanto ao repasse de informação pelas organizações membros do FAF.	138
Figura 14. Autoavaliação dos integrantes do FAF sobre os benefícios que a participação nessa institucionalidade oferece à organização de origem do participante.*	138
Figura 15. Possibilidade de repartição equilibrada de poder no âmbito do FAF.	139
Figura 16. O processo desenvolvido pelo FAF possibilitou uma renovação das lideranças no TZS-RS?	139
Figura 17. Possibilidades de ajustes de políticas e melhoria de articulação nas esferas municipais e estaduais, a partir do trabalho do FAF.	140
Figura 18. Influência do FAF nas relações de cooperação entre os atores do TZS-RS.	141

Figura 19. Avaliação dos membros do FAF sobre ajuda do PTDRS na orientação das decisões/ações no território Zona Sul.*	141
Figura 20. Influência do FAF no ajuste do Proinf.	142
Figura 21. No âmbito do FAF houve debate sobre outras políticas públicas, além do Proinf?	143
Figura 22. Diagrama da gestão social disponibilizado no âmbito do Pronat.	153
Figura 23. Percepção dos atores do TZS-RS sobre o conceito de gestão social.	154
Figura 24. Percepção dos atores do FAF sobre o modelo de gestão social.	155
Figura 25. Avaliação dos atores sobre a evolução do sentimento de pertencimento ao TZS-RS a partir da participação no FAF.	164
Figura 26. O poder está concentrado nas mãos do núcleo de direção do FAF?.....	169

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O PERCURSO DA PESQUISA	25
2.1	Problemática de pesquisa	26
2.2	Hipóteses e objetivos	36
2.3	Objeto de pesquisa e metodologia	39
2.3.1	<i>Área de estudo</i>	41
2.3.2	<i>Coleta de dados da pesquisa</i>	42
3	ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL	46
3.1	Breve histórico da noção de cidadania e democracia no rural e a relação com a perspectiva de desenvolvimento territorial como abordagem de desenvolvimento rural no Brasil	47
3.2	O desenvolvimento territorial no Brasil como uma abordagem de desenvolvimento rural: aproximação entre gestão social e desenvolvimento territorial	59
3.3	Avanços e limites do debate sobre gestão social do desenvolvimento territorial no Brasil à luz de algumas experiências na Europa e na América Latina	69
4	TERRITÓRIO, DOMINAÇÃO E PODER: UMA CONTRIBUIÇÃO DIALOGADA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, COM VISTAS AO ESTUDO DA GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	79
4.1	Território, territorialidade e espaço social: elementos para pensar o processo de gestão social do desenvolvimento territorial	80
4.2	A importância das relações de poder no processo de gestão social do desenvolvimento territorial	86
4.3	Importância, dificuldades e possibilidades da interdisciplinaridade nos estudos sobre gestão social e desenvolvimento territorial	98
5	A INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL: UM OLHAR PARA O TERRITÓRIO, PARA OS ATORES E PARA AS INSTITUCIONALIDADES TERRITORIAIS	103
5.1	Aspectos históricos, socioculturais e econômicos do TZS-RS	103

5.2	Principais atores sociais e suas percepções sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.....	112
5.3	Os períodos da iniciativa de desenvolvimento territorial e do processo de gestão social no território.....	121
6	PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TZS-RS.....	129
6.1	A percepção dos atores que participam da iniciativa de desenvolvimento territorial no âmbito do FAF.....	130
6.2	A percepção dos atores que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial.....	143
7	DINÂMICA DAS REPRESENTAÇÕES E DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO AMBIENTE DO FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TZS-RS.....	151
7.1	Dinâmica do processo de organização social no território e estratégias dos atores para realizar a gestão social do desenvolvimento territorial.....	152
7.2	As representações e as relações sociais no âmbito dos processos de gestão social do TZS-RS: desvelando as influências das representações e do poder nesses processos.....	166
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
	REFERÊNCIAS.....	183
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO SOBRE GESTÃO SOCIAL APLICADO NO TZS-RS, NO ÂMBITO DA CÉLULA DE ACOMPANHAMENTO E INFORMAÇÃO.....	194
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA DE CAMPO DA TESE.....	203
	ANEXO A – POEMA “A FLOR DO SAL” (MARIO OSORIO MAGALHÃES) ...	207
	ANEXO B – CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS QUE PARTICIPAM DO FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	211
	ANEXO C - CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS QUE NÃO PARTICIPAM DA INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E NEM DO FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	212

1 INTRODUÇÃO

A gestão social é um tema relativamente recente no meio acadêmico brasileiro, e sua relação com a abordagem territorial do desenvolvimento rural é ainda mais recente, tal como na Europa, onde essa relação teve origem sob a denominação de desenvolvimento (territorial) endógeno. Esse é um dos motivos que torna essa temática instigante e desafiadora, sobretudo para quem participou do processo de construção da política de desenvolvimento territorial no Brasil, como é o meu caso.

A outra motivação para a realização desta tese se deu pela minha inquietação sobre os dilemas dos processos de gestão social do desenvolvimento rural, que surgiram no momento de formulação da política de desenvolvimento territorial. Momento este, em que tive o privilégio de atuar desde o início, em 2004. Inicialmente atuei como consultor da Rede Nacional de Colaboradores da SDT-MDA, posteriormente como consultor do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e, finalmente, como coordenador da Coordenação Geral de Órgãos Colegiados, ligada à estrutura da SDT-MDA e responsável por coordenar os processos de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais em todo o Brasil. Esse momento foi de muito aprendizado, mas também de muitas dúvidas e inquietações, sobretudo pelo fato de se tratar de uma política inovadora, responsável pela criação de novas institucionalidades de gestão do desenvolvimento rural. Por isso a necessidade pessoal de fazer uma tese sobre gestão social do desenvolvimento territorial, mas que, no fundo, representa a necessidade coletiva dos atores que atuam nesse processo, consoante será demonstrado nos capítulos que constituem este estudo.

Esse contexto e as constatações que dele surgiram, parecem suficientes para motivar a realização desta tese, que busca estudar o processo de gestão social no território Zona Sul do Rio Grande do Sul, tendo como pano de fundo a política pública de desenvolvimento territorial como uma abordagem para o desenvolvimento rural. O estudo focaliza as institucionalidades territoriais, bem como os atores sociais representantes de organizações públicas e da sociedade civil, envolvidos ou não com o processo de desenvolvimento territorial no referido território.

Para entender o surgimento da abordagem de desenvolvimento territorial no Brasil e, em especial, o processo de gestão social atrelados a um projeto nacional de desenvolvimento rural, é importante resgatar a década de 1970, período no qual o debate em torno da descentralização e desconcentração administrativa das políticas públicas começa a ganhar

força em toda a América Latina. Particularmente no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980, quando houve um intenso processo de mobilização popular em torno da constituinte, em que acentuou-se o debate no sentido de reformar o Estado, a fim de dotá-lo de uma maior eficiência econômica e política, com vistas ao processo de democratização do país.

Apesar de as reformas administrativas no Brasil terem sido intensificadas nos anos de 1990, por meio de ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e estabilização econômica, já no período anterior, no primeiro mandato do presidente Getúlio Vargas, e posteriormente com a constituição brasileira de 1988 foi constituída a base para o processo de redefinição do papel do Estado nas políticas de descentralização da gestão de políticas públicas, para as esferas subnacionais, que se concretizou nos anos de 1990 com o aumento da mobilização de trabalhadores rurais em favor da reforma agrária, obrigando o governo a desenvolver um amplo programa relativo a esse tema, inclusive com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e mais ainda a partir de 2003, momento em que houve um avanço significativo na democratização das políticas públicas, especialmente no meio rural, destacando-se a política de desenvolvimento territorial, onde houve uma descentralização do processo de decisão sobre a aplicação de recursos públicos em favor de projetos de desenvolvimento rural.

Desde os anos de 1990 vinha sendo desenvolvida na Europa a experiência do Programa Leader, que segundo Favareto (2006), instituiu um novo modelo de organização das políticas públicas para o meio rural europeu baseado no enfoque territorial, contrapondo-se à política agrícola convencional. Essa experiência gerou resultados positivos nos processos de desenvolvimento rural, portanto capazes de influenciar os intelectuais e formuladores de políticas públicas rurais no Brasil (FAVARETO, 2006; DUNCAN, 2010).

É em meio ao fortalecimento da democracia no país, à luz dessa experiência europeia do Programa Leader e no contexto de um importante momento intelectual¹ voltado para o rural brasileiro (FAVARETO, 2006), que o governo federal implanta em 2003 no âmbito do MDA o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), lançando mão do discurso de redução das desigualdades sociais e regionais e de fortalecimento da democracia e da cidadania, inicialmente com foco em regiões rurais, posteriormente ampliando-se para todas as regiões.

¹ Esse momento intelectual pode ser melhor explorado a partir de Veiga et al. (2001), Veiga (2002), Abramovay (2003) e Favareto (2006).

No auge do processo de implantação da abordagem territorial no Brasil, Lajarge (2009) ainda constata que há um interesse crescente dos pesquisadores europeus sobre os temas território, territorialização e territorialidade na Europa, o que já havia sido constatado também por Ray (1998), que verificou uma retomada da discussão sobre o desenvolvimento nesse continente, por meio da abordagem territorial, trazendo consigo a temática da gestão social,² com foco na descentralização de políticas públicas, através de uma gestão compartilhada, com cooperação entre as diversas escalas territoriais e valorizando as experiências de desenvolvimento endógeno.

Na América Latina e no Caribe, Echeverri e Ribeiro (2005) também analisam que em fins da década de 1970 e início da década 1980 observou-se uma crise que se agravava cada vez mais com o avanço do neoliberalismo, ressaltando a ineficiência do Estado, sobretudo no meio rural. Portanto essa crise, aliada a fatores externos mundiais exigiu nessas regiões uma reforma econômica, que passou por várias etapas, tendo uma delas (considerada como terceira etapa da reforma do setor público agropecuário da América Latina) focado “no desenvolvimento institucional, na qualidade da gestão, na efetividade estatal e no desenvolvimento de Capacidades para aperfeiçoar o funcionamento dos mercados com novas formas de regulação” (ECHEVERRI; RIBEIRO, 2005, p.120). Na verdade, essa terceira etapa se constitui na criação de novas redes de colaboração e no estímulo à participação da sociedade nas políticas públicas, sob a perspectiva de uma reforma institucional no setor agropecuário da América Latina.

No Brasil, a valorização do tema da gestão social aparece mais explicitamente ligada à experiência de orçamento participativo no Rio Grande do Sul no final dos anos de 1980 (SANTOS, 2002) e depois ligado à estratégia de desenvolvimento rural, a partir do início dos anos 2000, através das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar. Antes disso, o tema já vinha sendo discutido em espaços acadêmicos. Porém, foi após a constituição de 1988 que a sociedade civil ganhou força e passou a desempenhar um papel importante em processos de desenvolvimento no país, através da ampliação da participação social, forçando o Estado brasileiro a adotar o enfoque de gestão participativa e gestão compartilhada entre o

² Nos estudos de Ray (1998) o tema da gestão social aparece como desenvolvimento endógeno, pois o termo gestão social é comumente utilizado na América Latina, sobretudo no Brasil, não havendo uma tradução fidedigna desse termo na Europa.

Estado e a Sociedade e/ou coprodução de bens públicos³ em diversas esferas e níveis de governo.

Diante desse contexto, emerge o debate da gestão social no âmbito da política e de programas de desenvolvimento territorial rural. Ao mesmo tempo em que esse tema passa por um processo de consolidação na academia, onde se considera a gestão social como um campo interdisciplinar de conhecimento em construção e que, portanto, expressa uma diversidade de conceitos e práticas, o que reforça a necessidade em deixar claro o conceito que será abordado como referência nesta tese. Isto é, a gestão social é aqui entendida como um “processo gerencial deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico” (TENÓRIO, 2005, p. 121) com a finalidade de fortalecer a prática de cidadania deliberativa. Assim como Boullosa e Schommer (2010), considera-se a gestão social não como um produto, mas como um processo inovador, que Tenório (2005) o qualifica como intersubjetivo e dialógico e que se dá entre atores públicos e da sociedade, mas também entre estes atores e o mercado.⁴

Em meio à política de desenvolvimento territorial rural, a gestão social traz em sua concepção uma forte influência externa das estratégias de promoção e fortalecimento do capital social, especialmente a influência da experiência da Itália analisada por Putnam (1996). Essa concepção orientou a necessidade de intervir no processo de desenvolvimento a partir de ações de concertação social ou coordenação de interesses de uma dada sociedade, levando em conta atributos como confiança, normas e sistemas considerados relevantes para a sociedade, com vistas a garantir maior eficiência no processo de coordenação de interesses entre Estado e sociedade civil.

Nessa estratégia, de acordo com Schneider e Tartaruga (2004), o território passa a ser compreendido como uma nova unidade de referência e mediação das ações do Estado. A abordagem de desenvolvimento territorial passa a constituir-se como uma estratégia de intervenção para o desenvolvimento rural, valorizando os atributos políticos e culturais, bem como os atores sociais dos espaços rurais.

Sendo assim, a gestão social e a participação social estão intimamente ligadas, constituindo-se como meios para o desenvolvimento territorial, constatando-se a existência de uma instrumentalização do território, sobretudo por meio do enfoque político e institucional,

³ O termo coprodução do bem público pode ser entendido como uma “estratégia de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas.” (SCHOMMER et al., 2011, p. 40).

⁴ Considera-se aqui, assim como Araújo (2012), que a gestão social constitui um campo interdisciplinar de conhecimento em construção e que a mesma ocupa lugar de destaque na abordagem territorial de desenvolvimento rural no Brasil.

buscando transformar o território em uma nova unidade de mediação entre o espaço e os atores locais e as demais unidades regionais e nacionais. Nesse caso, destaca-se que o território deixa de ter um sentido heurístico e conceitual, que assume a condição de uma abordagem ou um enfoque de desenvolvimento (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Em meio a esse contexto de valorização da abordagem territorial, aliada à participação e gestão social, cria-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no ambiente do MDA, a qual recebeu do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)⁵ o Projeto de Infraestrutura, que deu origem a um novo programa de governo, isto é, o Pronat, que basicamente transferiu os incentivos antes destinados ao desenvolvimento municipal para o desenvolvimento de territórios rurais, com o intuito de fortalecer o processo de desenvolvimento regional no meio rural, bem como diminuir os riscos na execução de projetos voltados para o desenvolvimento da população rural, uma vez que os recursos passariam a ser controlados através de uma coletividade composta por representantes da sociedade e dos poderes públicos.

Com o advento da política de desenvolvimento territorial no Brasil, foram executadas diversas experiências setoriais com foco na abordagem territorial, assentadas em espaços rurais e urbanos, tais como territórios rurais de identidade, territórios da pesca e aquicultura, territórios de cultura, territórios de paz, juntamente com os já existentes Arranjos Produtivos Locais (APL). Todas essas abordagens passaram a integrar o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que foi lançado em 2008 sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

O PTC constitui uma junção de vários programas de governo, oriundos de mais de duas dezenas de órgãos do governo federal, representando claramente uma tentativa do Governo Lula de promover uma articulação entre os órgãos federais, com vistas ao desenvolvimento dos territórios. Também se percebe claramente uma tentativa de fortalecer o pacto federativo, de vez que este programa passa a exigir a presença do poder público (desde o nível municipal até o federal) na composição das institucionalidades territoriais, genericamente denominadas de colegiados territoriais no ambiente dessa política de desenvolvimento.

A partir desse momento, vários territórios são inseridos no PTC, entre eles o território Zona Sul do Rio Grande do Sul, passando por uma nova fase de organização dos principais espaços de gestão social, isto é, o Fórum da Agricultura Familiar e o colegiado de

⁵ Principal programa da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), também vinculada ao MDA.

desenvolvimento territorial, passando por um processo de ampliação para atender às expectativas do governo federal, não só com relação ao pacto federativo, mas também com a inclusão de novos segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas, tais como mulheres, jovens, quilombolas, povos e populações tradicionais, entre outros.

Nessa fase da política de desenvolvimento territorial, também se observa o crescimento do interesse de outros governos na América Latina pela abordagem territorial, tendo o Brasil como uma das principais referências sobre essa perspectiva, especialmente pela forma inovadora como este país passou a mobilizar, organizar e se relacionar com as organizações públicas e sociais no meio rural, promovendo maior aproximação e interação entre os atores sociais dessas organizações, com vistas à uma atuação mais eficiente no processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

O processo de gestão social do desenvolvimento territorial pode provocar efeitos diversos sobre o processo de desenvolvimento nos territórios. Esse processo é influenciado não somente pelos poderes e organizações que compõem as escalas local e territorial, mas também por escalas extraterritoriais. A política territorial no Brasil traz consigo uma proposta de intervenção na gestão social do território, que pode tanto desmobilizar as organizações e movimentos sociais existentes nos espaços rurais; mas também pode propiciar inovações no processo de organização social do território. Nesse sentido, acredita-se que a dinâmica de desenvolvimento territorial irá depender fortemente da história do território e da história da iniciativa de desenvolvimento territorial.

É exatamente no ambiente dessa iniciativa de desenvolvimento que se busca entender o processo de gestão social, pois se constata uma diversidade de abordagens nesse sentido, tanto na academia como nos espaços sociais e de gestão pública, o que demonstra a necessidade de aprofundamento, trazendo elementos ainda pouco estudados, como é o caso da influência das relações de poder no processo de gestão social do desenvolvimento territorial rural, pois se verifica que esses estudos no Brasil tratam o tema das relações de poder de forma rasa.

Diante dessa problemática se propõe a seguinte questão de pesquisa: de que maneira a forma de organização social e a distribuição dos poderes dos atores sociais no âmbito do Fórum da Agricultura Familiar (FAF) têm influenciado o processo de gestão social do desenvolvimento territorial? Para responder essa questão foi necessário responder outras questões mais específicas, do tipo:

- a) como se caracteriza o processo de gestão social no Território Zona Sul do Rio Grande do Sul (TZS-RS)?

- b) como se dá a dinâmica das relações de poder e dominação no âmbito do FAF?
- c) até que ponto essas relações influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento territorial?

Basicamente três hipóteses conduziram a realização deste estudo. A primeira foi a de que o processo de desenvolvimento territorial no TZS-RS pode gerar resultados convergentes, mas também antagônicos, devendo-se considerar a diversidade de interesses dos atores sociais que conformam o FAF, bem como o contexto histórico do território e da iniciativa de desenvolvimento territorial. A segunda hipótese sugeria que o modelo de gestão social adotado pela direção do FAF sofre influências da concepção normativa da política territorial, o que nem sempre poderá representar a concepção da maioria dos atores do FAF e do território, sobretudo àqueles excluídos do processo de desenvolvimento. Por fim, a terceira hipótese sugere que o processo de gestão social do desenvolvimento territorial assume uma dinâmica local própria, proporcional à forma de organização dos atores sociais e das relações de poder presentes no território, sobretudo no ambiente do FAF.

Portanto o objetivo deste estudo é analisar a maneira como a organização social e territorial dos atores do TZS-RS influencia no processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Para tanto, analisou-se os principais elementos que conformam a gestão social no ambiente do FAF. Também foram analisados os atores envolvidos e suas estratégias no processo de gestão social e suas implicações na condução da gestão social do desenvolvimento territorial, bem como também se analisou a influência das relações de poder sobre esse processo.

O Fórum da Agricultura Familiar, que representa ao mesmo tempo o colegiado de desenvolvimento territorial (conforme será explicitado no quarto capítulo), foi escolhido para efetuar este estudo, por se tratar de um espaço que reúne características relevantes para entender a organização da gestão social com vistas ao desenvolvimento territorial no território Zona Sul do Rio Grande do Sul. A escolha desse território se deu em função de o mesmo expressar características relevantes para entender a temática dessa pesquisa, tais como densidade organizacional, diversidade de atores e tempo de inserção tanto no Pronat quanto no PTC, pois constitui um dos primeiros territórios a ser constituído no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Do ponto de vista prático, a escolha desse território se deu pelo fato de se tratar de um espaço em que o autor desta tese teve a oportunidade acompanhar as ações, indiretamente através de atuação no processo de construção da política de desenvolvimento territorial no

Brasil junto ao governo federal, (no período de 2004 a 2011) e diretamente a partir de 2011, por meio de inserção no projeto de pesquisa coordenado pelo professor Sergio Schneider, resultante da parceria entre a UFRGS-PGDR, o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), conforme será explicitado no decorrer do trabalho.

A tese está estruturada inicialmente com esta introdução, seguida de cinco capítulos, sendo o primeiro mais metodológico, o segundo histórico, o terceiro teórico, o quarto com dados empíricos de diagnóstico e mapeamento do território e o quinto capítulo também com dados empíricos, porém mais analítico. Apresenta-se a seguir um resumo de cada capítulo.

No primeiro capítulo será apresentada a problemática de pesquisa, as hipóteses e o percurso metodológico desta tese. Nesse capítulo serão expressadas também as perguntas de pesquisa e os objetivos da tese. No segundo capítulo será discutido o tema Estado, sociedade e cidadania, direcionado para uma reflexão sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial rural no Brasil, à luz das experiências desse processo na Europa e em alguns países da América Latina.

O terceiro capítulo, sob o título “Território, dominação e poder: uma contribuição dialogada nas ciências sociais, com vistas ao estudo da gestão social do desenvolvimento territorial” manifesta uma discussão sobre a importância das relações de poder no estudo de processos de gestão social do desenvolvimento territorial, demonstrando também a importância da interdisciplinaridade que o tema exige no campo das ciências sociais.

O quarto capítulo refere-se à iniciativa de desenvolvimento territorial na Zona Sul do Rio Grande do Sul, trazendo informações históricas e atuais sobre esse território e sobre a iniciativa de desenvolvimento territorial, com foco nas relações que caracterizam a forma de organização dos atores sociais e das institucionalidades territoriais e, sobretudo, mostrando a forma como os atores percebem o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

O quinto capítulo é composto por informações empíricas e oferece uma análise da percepção dos atores territoriais sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Tais percepções estão subdivididas entre os atores que participam do processo de gestão social do desenvolvimento territorial e os atores que não participam desse processo no TZS-RS.

O sexto e último capítulo também apresenta informações empíricas, focando nas dinâmicas das relações sociais no ambiente dos processos de gestão social do desenvolvimento no território estudado. Inicia expressando a dinâmica do processo de organização social no território, bem como as estratégias mobilizadas pelos atores sociais para

atuar no processo de gestão social e finaliza com as principais influências das relações sociais e de poder sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Por fim, conclui-se que as hipóteses dessa tese se confirmaram, mostrando que a história do território e da iniciativa de desenvolvimento territorial, bem como os micropoderes existentes nesse espaço, são elementos importantes e influentes nas dinâmicas organizacionais dos processos de gestão social do desenvolvimento territorial.

2 O PERCURSO DA PESQUISA

Do ponto de vista normativo, a abordagem territorial no Brasil está alicerçada basicamente em elementos, tais como a homologação de territórios de identidade e a constituição de colegiados territoriais⁶ (BRASIL, 2008a), que reúnem representantes de organizações públicas e da sociedade com o fito de atuar no processo de gestão social nos territórios, buscando maior eficiência na aplicação e implementação de políticas públicas.

Esses elementos são relevantes para o entendimento da gestão social do desenvolvimento territorial⁷, e, por esse motivo já foram bastante estudados em territórios de identidade ou de cidadania. Porém, por constituírem elementos normativos⁸, as análises referentes aos mesmos não dão conta de fornecer respostas suficientes para uma maior compreensão do processo de gestão social nesses territórios.

Portanto, justifica-se a busca por uma maior compreensão do processo de gestão social no TZS-RS, por meio de outros elementos importantes (e não normativos), que convivem e se comunicam com os já citados anteriormente, e que estão relacionados com a história de cada território, tais como: relações de poder, dominação e conflito estabelecidos antes, durante e após a criação do referido território.

Nesse território, assim como nos demais territórios rurais de identidade ou de cidadania no Brasil, as articulações, as negociações e a busca de entendimento em meio à diversidade de visões e interesses têm como fórum privilegiado os colegiados territoriais, conforme foi citado anteriormente como espaço responsável pelo processo de gestão social do território.

No Brasil, em geral, e especificamente no TZS-RS, o colegiado territorial (e o FAF especificamente nesse território) orienta a organização de arranjos institucionais para a realização do planejamento e execução de projetos territoriais, sobretudo com o objetivo de reduzir os custos de transação nas relações econômicas, consoante a perspectiva de North (1990; 1991) e Ibrahim (2006), embora isso não seja explicitado nos documentos normativos do governo brasileiro, que preferem focar no fortalecimento da gestão social, a partir da aproximação entre Estado e sociedade, com vistas ao desenvolvimento rural sustentável.

⁶ Denominados de “novas institucionalidades” (DELGADO; LEITE, 2011, p. 108).

⁷ O termo gestão social do desenvolvimento territorial tem como foco o processo de desenvolvimento que está em curso nos territórios. De acordo com Fischer (2011), a gestão desse processo compreende ações integradas e convergentes, oriundas de diversos tipos de organizações multiculturais, multiinstitucionais, capazes de reunir uma diversidade de atores de diferentes escalas territoriais para a resolução de problemas de alta complexidade. Aqui se entende que a gestão social constitui um processo, que está intimamente vinculado a outro processo, isto é, o processo de desenvolvimento territorial.

⁸ Nesse sentido Chiriboga (2010) considera que a visão normativa do desenvolvimento territorial avançou mais rapidamente do que o instrumental necessário para colocá-lo em marcha. Em sua opinião isso sempre acontece com políticas públicas dessa natureza na América Latina.

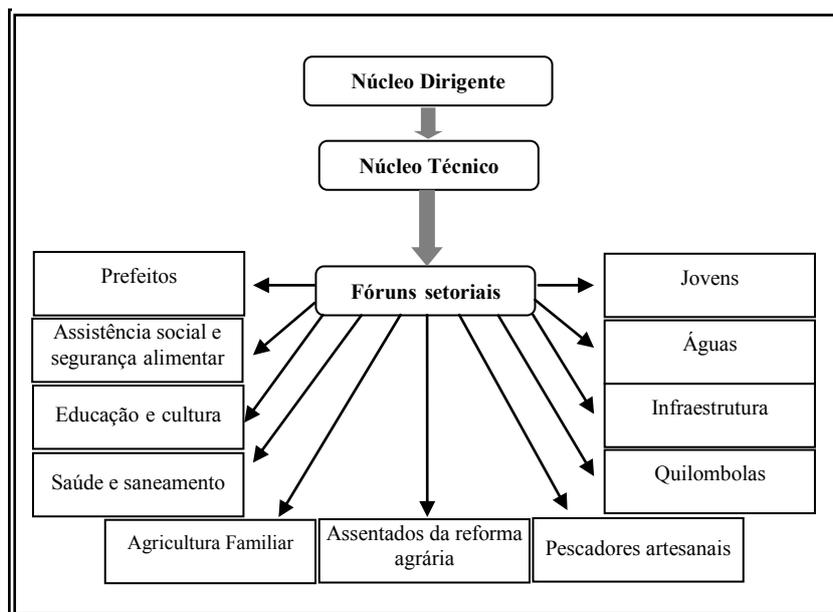
É exatamente no ambiente do colegiado territorial, representado pelo FAF, organização responsável pela configuração de um espaço social privilegiado do processo de gestão social⁹ no TZS-RS, que a presente pesquisa se desenvolveu especialmente com o foco nesse processo de gestão social em curso.

2.1 Problemática de pesquisa

Logo que foi estabelecida a iniciativa de desenvolvimento territorial no Brasil, também foi constituído o TZS-RS. Nesse momento foi organizado um arranjo institucional, com a denominação de Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT), composta por representantes de organizações do poder público e da sociedade civil deste território, que teve o papel de organizar e coordenar as primeiras ações de desenvolvimento territorial.

Posteriormente, essa comissão evoluiu para a constituição de um colegiado territorial, passando por uma ampliação de sua composição e conferindo uma maior organização, no sentido de formalização da participação dos representantes. Esse colegiado passou a se constituir como a principal institucionalidade ou arranjo institucional responsável pela gestão social do território, estruturado basicamente a partir de três instâncias (Figura 1).

Figura 1. Estrutura do colegiado territorial do território Zona Sul do Rio Grande do Sul.



Fonte: CAI (2012).

⁹. A seguir será explicada a relação entre o que se denomina de colegiado territorial no TZS-RS e a relação do mesmo com o FAF.

Uma das instâncias desse colegiado territorial é o Plenário, composto por setenta e oito organizações, sendo quarenta representantes do poder público e trinta e oito da sociedade civil, portanto não havendo paridade entre representações do poder público e sociedade (Quadro 1). De acordo com o PTDRS (2009), nessa instância são tomadas as decisões sobre o desenvolvimento do TZS-RS e sobre os ajustes das ações do Programa Territórios da Cidadania e sobre a elaboração e atualização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do território, embora se saiba que na verdade essas decisões são tomadas no FAF, conforme será explicado mais adiante neste trabalho.

Quadro 1. Composição do colegiado territorial do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul

N.º Vagas	40 Organizações Públicas	N.º Vagas	38 Organizações Sociais
25	Prefeituras Municipais.	01	Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul - Corede-sul.
02	Universidades Públicas (Universidade Federal de Pelotas - UFPel; Universidade Federal do Rio Grande - FURG).	01	Universidades particulares - Universidade Católica de Pelotas – UCPEL.
01	CEFET/RS - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas.	01	Setor da Indústria e Comércio.
01	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário – DFDA-RS.	01	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – Capa.
01	Superintendência Regional do INCRA.	01	Fundação privada - Fundação de Apoio à Pesquisa – Fapeg.
02	Governo do Estado do RS (Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Agronegócio - SEAPA e Secretaria de Planejamento).	01	Fórum de Combate às estiagens e manejo das águas.
01	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.	02	Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do RS.
01	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Centro de Pesquisa Agropecuária de Clima Temperado.	04	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul Fetag/RS.
01	Saúde (esfera municipal).	02	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul – Fetraf Sul.
01	Assistência Social (esfera municipal).	02	Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA.
01	Educação (esfera municipal).	03	Associações de agricultores familiares.
01	Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (esfera municipal).	02	Cooperativas de produção.
01	Vereadores.	05	Cooperativas de crédito (Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária - Cresol Boa Vista e Sistema de Cooperativas de Crédito Rural - Crehnor).
01	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul - SEBRAE/RS.	04	Pesca artesanal.
		01	Assentados de reforma agrária (ligados à Cooperativa Central dos Assentamentos do RS - Coceargs).
		03	Assentados (ligados às demais organizações).
			Via Campesina.
			Quilombolas.

Fonte: SDT (2012).

Um aspecto a ser destacado sobre a composição e funcionamento deste colegiado territorial é a ausência de organização de jovens e a baixa participação de mulheres nas organizações e espaços públicos de discussão. O colegiado territorial da Zona Sul é composto

por 77% de representantes do sexo masculino. Este quadro pode ser atribuído a vários fatores, como a exclusão mais ampla da mulher na sociedade brasileira em geral e as formas tradicionais de dominação enraizadas no latifúndio (espaço tradicional de domínio masculino) que mantém forte influência política e econômica na região sul do Rio Grande do Sul (CAI, 2012).

Outra instância é o Núcleo Dirigente (Quadro 2), composto por alguns dos integrantes do Plenário do colegiado territorial, representantes do poder público e da sociedade, com o papel de coordenar a execução das ações deliberadas no plenário.

Quadro 2. Composição do núcleo dirigente do colegiado territorial do TZS-RS

Organizações Públicas	Organizações Sociais
<ul style="list-style-type: none"> - Representante dos Prefeitos da Zona Sul – AZONASUL; - Representante dos órgãos federais – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA Clima Temperado e MDA; - Representante da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul - EMATER-RS; - Representante das Universidades- FURG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Representante das ONG – CAPA; - Representante dos agricultores familiares – União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu - UNAIC; - Representante dos pescadores – CECOV; - Representante dos quilombolas – Quilombo Monjolo; - Representante dos assentados – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST.

Fonte: PTDRS (2009).

Também faz parte da estrutura do colegiado o Núcleo Técnico (Quadro 3), que tem o papel de assessorar tecnicamente todas as outras instâncias do colegiado, especialmente no processo de planejamento e acompanhamento da execução do PTDRS (PTDRS, 2009).

Finalmente, constitui uma das instâncias do colegiado territorial os fóruns setoriais (Figura 1), cuja criação dos mesmos foi incentivada pela política territorial com o intuito de promover a discussão e proposição sobre assuntos específicos e de grande relevância para o processo de desenvolvimento territorial. No entanto, essa instância passou a deliberar sobre os respectivos temas, passando a ser um local de pactuação, preferencialmente por meio da construção de consensos, para encaminhamento das propostas e projetos ao colegiado, dado ao entendimento dos atores territoriais de que nestes espaços a representatividade dos setores específicos é maior.¹⁰

¹⁰ Até aqui foram apresentadas as informações publicadas no PTDRS do TZS-RS, relativas ao que a coordenação desse processo julgou relevante publicar em 2009 considerando o colegiado territorial como a principal institucionalidade de desenvolvimento territorial. Mas essa não é a versão que será priorizada nesta tese, ou seja, será priorizado o FAF como principal institucionalidade responsável pela gestão social do TZS-RS. Essa

Quadro 3. Composição do núcleo técnico do colegiado territorial do TZS-RS

Organizações Públicas	Organizações Colegiadas
- Representante dos Prefeitos da Zona Sul – Associação dos Municípios da Zona Sul - AZONASUL; - Representante dos órgãos federais- MDA; - Representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul - EMATER-RS; - Representante das Organizações Não Governamentais – Capa.	Representantes dos Fóruns Setoriais: - Assistência Social e Segurança Alimentar; - Educação e Cultura; - Saúde e Saneamento; - Fórum da Agricultura Familiar, Pescadores Artesanais, Quilombolas e Assentados.

Fonte: PTDRS (2009).

A constituição dos fóruns setoriais¹¹ partiu de estruturas pré-existentes no âmbito de diversas políticas públicas no território, contemplando segmentos da sociedade historicamente excluídos de políticas públicas (PTDRS, 2009). Neste caso, merece destaque o Fórum da Agricultura Familiar, conforme citado anteriormente, que é uma institucionalidade importante no território, mesmo antes da implantação da política de desenvolvimento territorial, uma vez que o mesmo foi criado em 1994, a partir do interesse das entidades da região que vivenciam a realidade da agricultura familiar (CAPA, 2013). É por esse motivo, que este fórum passou a atuar como o espaço de tomada de decisões sobre o desenvolvimento territorial, na maioria das vezes sem passar pelo plenário do colegiado territorial, que existe mais no papel do que na prática, de vez que só teve duas reuniões no período de uma década da política de desenvolvimento territorial.

De acordo com os idealizadores do FAF, esta institucionalidade passou a substituir o colegiado territorial do território Zona Sul.

Já em 2005, o fórum passou a atuar como Colegiado de Desenvolvimento Territorial, com Núcleo Dirigente e Núcleo Técnico constituído. Para oficializar a forma de gestão social do colegiado, construiu-se, de forma participativa, um regimento interno, definindo caráter, composição, atribuições, competências, entre outros aspectos, referentes à sua dinâmica de funcionamento e expressando a sua efetividade e legitimidade.

O acúmulo de debate e proposição do fórum permitiu o início do processo de implementação da estratégia de desenvolvimento territorial em junho de 2004 e a continuidade, com qualidade, até o lançamento do programa Territórios da Cidadania, em fevereiro de 2008. (CAPA, 2013, p. 18).

constatação se deu ao longo da pesquisa. Por isso as informações à esse respeito serão expressadas com detalhes no quarto capítulo, seção 4.2.

¹¹ Fóruns que fazem parte do colegiado: Fórum de Prefeitos (AZONASUL), composto por prefeitos dos 25 municípios que integram o território; Fórum de Assistência Social e Segurança Alimentar; Fórum de Educação e Cultura; Fórum de Saúde e Saneamento; Fórum de Agricultura Familiar; Fórum de Quilombolas; Fórum de Assentados da Reforma Agrária, bem como Fóruns de Jovens, de Águas e de Infraestrutura (PTDRS, 2009).

Oliveira et al. (2012) confirmaram que os atores sociais que participam do processo de gestão social do TZS-RS percebem que o FAF passou a se constituir como o próprio colegiado territorial. Porém, o momento dessa substituição não está clara para todos esses atores, que ainda acreditam que existem duas institucionalidades como principais responsáveis pela gestão social do território, inclusive com composições diferentes. Isto é, a composição do colegiado territorial é fechada, com setenta e oito membros, diferente da composição do FAF, que é aberta para a participação de todos os interessados no desenvolvimento dessa categoria no território. Esse fórum se reúne mensalmente para discutir e propor ações para o território, buscando segundo seus idealizadores a implementação de um modelo de desenvolvimento regional sustentável.

No entanto, é preciso compreender melhor o papel, tanto do colegiado territorial, quanto do FAF, enquanto organizações responsáveis pela gestão social do desenvolvimento do TZS-RS. A partir dos estudos realizados nesse território, constata-se que os atores sociais envolvidos com a política de desenvolvimento territorial não têm clareza sobre o papel dessas organizações para a gestão social (OLIVEIRA et al., 2014), nem tão pouco sobre as influências que o processo de organização social do território pode produzir sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Essa hipótese será esclarecida no decorrer da tese.

Por outro lado, o processo de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS representa um avanço na fase de planejamento desse tipo de política pública nesse local porque, em geral, atende às expectativas dos atores territoriais, que valorizam processos e produtos resultantes de uma construção coletiva em espaços territoriais, especialmente a elaboração de planos e projetos territoriais.

Porém, o mesmo avanço não tem sido observado após a fase de planejamento, isto é, em fases de execução e controle das ações territoriais. É nessa fase que os atores sociais e, até mesmo os pesquisadores, constataam que há uma grande dificuldade em realizar uma gestão social de forma a garantir maior eficiência na coordenação dos diversos interesses presentes no território. Sobre este aspecto, Caniello et al. (2012) e Nunes et al. (2012) também constataam que são nesses momentos que os atores territoriais e os analistas de políticas públicas demonstram uma enorme dificuldade em identificar e compreender os motivos pelos quais o processo de gestão social não gera os resultados esperados sobre o processo de desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva, diversos atores territoriais no Brasil identificam como principais fatores que dificultam a gestão social do desenvolvimento territorial: a ausência de um marco

legal para os territórios; a definição de projetos com foco setorial, em vez de territorial; o absenteísmo de gestores públicos em espaços de gestão do território e a ausência ou marginalização de segmentos sociais não organizados formalmente. Isso fica claro nas propostas do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (BRASIL, 2014).

Constata-se que alguns analistas sociais se apropriam dessas questões em suas pesquisas. Outros vão um pouco além, apontando a importância do poder nas diferentes escalas do desenvolvimento territorial (RAMBO, 2011), nos processos associativos (ROCHA, 2010) e nos processos de governança em territórios rurais (ROVER, 2007). No entanto, nenhum desses autores aprofunda o estudo do poder no processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Fischer (2002) aprofunda a questão do poder na gestão do desenvolvimento, mas não o faz com foco na abordagem territorial de desenvolvimento rural. Rover (2007) até se aproxima dessa perspectiva, mas o foco deste autor é a governança, entendida por ele como sinônima de gestão social, de vez que ambas compartilham a ideia de concertação de interesses, busca de consensos possíveis, ampliação da participação para formulação e implementação de políticas públicas.¹² Porém falta um elemento importante da gestão social, que é o investimento e a busca por mais autonomia para os segmentos sociais diversos, pois a gestão social, como lembram Fischer e Melo (2006), é orientada para o social, enquanto finalidade, e pelo social, enquanto processo, além de ser norteada por princípios de ética e solidariedade. Isso não está necessariamente presente na definição de governança. Por esse motivo há aqui uma discordância com a utilização feita pelo autor supracitado, por se entender que gestão social e governança possuem definições muito próximas, mas não são sinônimas.

É a partir desse ponto que se pretende avançar com a problemática de pesquisa deste projeto. Isto é, o processo de gestão social do desenvolvimento territorial, partindo da implantação da política de desenvolvimento territorial no Brasil, pode provocar efeitos diversos sobre o processo de desenvolvimento nos territórios. Esse processo é influenciado não somente pelos poderes e organizações que compõem as escalas local e territorial, mas também por escalas extraterritoriais (MAGALHÃES, 2012).

¹² Para efeito desta tese, será utilizado o conceito de governança disponibilizado por Bresser-Pereira (2011), como sendo a Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas e a Capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas em sua esfera.

A política territorial no Brasil traz consigo uma proposta de intervenção na gestão social do território de identidade ou de cidadania, que pode tanto desarticular as organizações e movimentos sociais existentes nos espaços rurais (SANTOS, 2011), quanto propiciar inovações (PIRAUX; BONNAL, 2011) no processo de organização social do território, bem como provocar um aumento significativo na participação de representantes de organizações da agricultura familiar (RECH, 2013). O que leva a crer que a gestão social do desenvolvimento territorial pode provocar efeitos diversos e até mesmo antagônicos nos territórios, como verificou Rocha (2010) com relação à dinâmica de implantação da política territorial em dois territórios da Bahia, que foram influenciados de forma heterogênea a partir dos tipos de organizações mais atuantes em cada território.

Portanto, acredita-se que a dinâmica de desenvolvimento territorial irá depender fortemente da história do território, das organizações presentes e, sobretudo, das relações de poder existentes em escalas territorial e extraterritorial. Também dependerá da história da iniciativa de desenvolvimento territorial (RAY, 1998), que certamente sofre influência da dinâmica territorial e de desenvolvimento preexistente.

Diante dessa perspectiva, estima-se que as relações de poder presentes nos territórios poderão influenciar ou ressaltar os possíveis tipos de dominação existentes no território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Certamente o(s) tipo(s) de dominação existente(s) neste território poderá (ou poderão) influenciar na configuração do problema de pesquisa apresentado anteriormente. É nesse contexto que surge a formulação dessa tese, na qual emergem as seguintes questões de pesquisa:

De que maneira a forma de organização social e a distribuição dos poderes dos atores sociais no âmbito do Colegiado territorial do território Zona Sul do Rio Grande do Sul tem influenciado no processo de gestão social do desenvolvimento territorial? Essa questão se desmembra em, pelo menos, três questões:

- a) como se caracteriza o processo de gestão social no TZS-RS. E como os atores sociais se organizam para fazer a gestão social do desenvolvimento territorial?
- b) como se dá a dinâmica das relações de poder e dominação no âmbito do Colegiado territorial do TZS-RS. Quem são os atores principais dessas relações e quais são os seus interesses?;
- c) até que ponto (e de que forma) essas relações influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento territorial?

Conforme será visto no decorrer desta tese, existem atores com maiores recursos de poder no espaço do FAF, responsáveis pelo controle e direção das ações territoriais e, conseqüentemente, pela maneira de organizar, pensar e operacionalizar o processo de gestão social. Desse modo influenciam no processo de organização social com vistas à gestão do desenvolvimento territorial. Isso pode propiciar a exclusão de segmentos e atores sociais importantes nos espaços de gestão social e, conseqüentemente, na tomada de decisões sobre o processo de desenvolvimento do território.

Sobre o aspecto da organização institucional, Echeverri e Ribeiro (2005), chamam a atenção para a importância do desenvolvimento institucional como veículo de consolidação da democracia. Estes autores argumentam que, em tese, as mudanças institucionais representam mudanças políticas, que redefinem as estruturas de poder¹³, por serem determinadas por jogos de interesses, posições de dominação e processos de reivindicação social. No decorrer desse trabalho serão manifestados elementos para a verificação dessa questão no TZS-RS, sobretudo no ambiente das institucionalidades territoriais e das organizações responsáveis pelo processo de gestão social.

Por outro lado, estima-se que os efeitos provocados pelo processo de gestão social, tanto podem ser considerados positivos quanto negativos para o desenvolvimento do território. O que irá depender da visão e concepção que os diversos atores têm sobre o desenvolvimento e também sobre a gestão social desse desenvolvimento. Porém, tais efeitos poderão ser medidos com base em três fatores importantes desse processo:

- a) a história do território;
- b) a história da iniciativa de desenvolvimento territorial;
- c) a configuração das relações de poder estabelecidas ao longo dos dois primeiros fatores.

Tudo isso aliado à memória e à percepção dos atores que compõem a principal institucionalidade territorial do TZS-RS, ou seja, o FAF. Por meio do estudo desses fatores é possível verificar elementos considerados importantes tanto para demarcar as concepções dos atores sociais sobre o processo de gestão social, explicitando as influências que configuraram tais concepções e que, portanto, devem ter também influenciado a dinâmica de organização dos atores sociais com vistas ao processo de desenvolvimento territorial. Assim, é possível

¹³ Entendida tal como uma das formas definidas por Johnson (1997), sendo a distribuição de poder em níveis mais amplos de análise, isto é, entre categorias ou sistemas sociais inteiros, tais como grupos, organizações ou comunidades.

fazer uma análise no sentido de qualificar o debate sobre gestão social do desenvolvimento rural, a partir de uma abordagem territorial.

Pode-se dizer que a abordagem territorial de desenvolvimento rural no Brasil encontra vários adeptos, tanto em ambientes acadêmicos, quanto no âmbito do governo e da sociedade civil. Isso demonstra a existência de uma diversidade de concepções teóricas e práticas sobre o tema, tanto por parte de estudiosos e formuladores de políticas públicas, quanto pelos próprios atores territoriais. O que é facilmente compreensível, haja vista que se trata de uma abordagem inovadora e recente no meio rural brasileiro.

Favareto (2010) destaca que não há dúvida sobre a importância da abordagem territorial para o estudo do desenvolvimento rural. Isso está claro pela definição dos conteúdos relativos à nova etapa do desenvolvimento rural; pelas tendências verificadas na ruralidade do capitalismo avançado (referindo-se às experiências territoriais na Europa); pelas categorias cognitivas que vêm sendo criadas pela sociedade, tanto para compreender como para induzir o desempenho das áreas rurais.

Tanto os atores sociais dos territórios que participaram do quarto Encontro Nacional de Colegiados Territoriais (BRASIL, 2010), quanto os gestores públicos e consultores que participaram do processo de construção da política de desenvolvimento territorial, tais como Corezola, Oliveira e Almeida (2010), Duncan (2010) e Arns (2009; 2010); bem como acadêmicos que se dedicam ao estudo da política de desenvolvimento territorial, tais como Favareto (2010); Delgado et al. (2007); Leite, Kato e Zimmermann (2008); Perafán (2007) e Rover (2007), de certa forma concordam que a abordagem de desenvolvimento territorial rural representa um avanço em termos de políticas públicas no Brasil, por ser responsável por uma ampliação dos espaços democráticos.

No entanto, os acima citados, não deixam de reconhecer que essa abordagem tem suas fragilidades, entre elas ressalta-se fortemente o processo de gestão social, haja vista a enorme dificuldade por parte dos atores territoriais em conseguirem realizar a gestão compartilhada de políticas públicas, que envolve uma grande diversidade de interesses e de atores, intra e extraterritoriais, que obviamente ocasiona disputas e conflitos, tornando ainda mais complexo o processo de desenvolvimento, uma vez que, de certo modo irá interferir no processo de organização social do território.

A gestão social do desenvolvimento territorial constitui aspecto pouco estudado no Brasil, sobretudo no que tange as diversas esferas e níveis de gestão do território, de vez que esse processo se estabelece em esferas municipal, territorial, estadual e federal, que são

carregadas de influências de poder exercido pelos atores territoriais, conforme observa Rambo (2011).

É fato que a política de desenvolvimento territorial conseguiu promover avanços no processo de democratização e na relação entre o Estado e a Sociedade no meio rural. No entanto, o contexto do mundo prático¹⁴ da abordagem territorial, aponta de forma recorrente a preocupação e o descontentamento dos atores territoriais (BACELAR, 2009a; DELGADO et al., 2007), bem como dos gestores de políticas públicas (COREZOLA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2010; BRASIL, 2010) com relação ao entendimento e desenvolvimento de processos de gestão social em territórios rurais com vistas ao desenvolvimento rural.

Muito se constata sobre os erros e acertos do processo de gestão social desde o nível de formulação nacional da política, até o nível regional/territorial, e até mesmo municipal, mas pouco ou nenhum avanço tem acontecido no campo da relação dos atores sociais com o processo de gestão social do desenvolvimento territorial nos territórios criados a partir da política de desenvolvimento territorial, o que reforça a importância em estudar esse tema.

Ainda é comum observar a desmotivação de atores territoriais, ocasionada pela dificuldade em acompanhar todo o processo de desenvolvimento do território, muitas vezes por sentirem dificuldades em compreender e, portanto, se apropriar do processo de gestão social. De acordo com Oliveira (2012), essa dificuldade não é privilégio somente dos atores territoriais, observa-se que o mesmo ocorre também com relação aos gestores da política de desenvolvimento territorial, que também apontam dificuldades em alcançar uma eficiência no processo de gestão social, com base apenas na orientação ou referencial normativo do Estado sobre esse tema.

É nesse sentido que esse estudo pretende ser importante, de vez que busca responder questões importantes sobre o processo de gestão social em um território com características predominantemente rurais, com foco na análise das relações de poder, com a perspectiva de fornecer subsídios para uma melhor compreensão dos processos de gestão do território.

Portanto, o objeto empírico dessa pesquisa constitui-se de atores sociais, que compõem o FAF do TZS-RS, e que estão situados em diferentes níveis, desde o federal até o municipal, passando pelo estadual e territorial. O foco esteve, sobretudo, nas relações sociais e políticas, que são estabelecidas entre representantes de organizações públicas e da

¹⁴ Referente ao mundo vivido (DI MÉO, 2006) ou subjetivo, bem como ao espaço social, representado pelas práticas, ações e relações sociais e que, de acordo com Lefebvre (1974), é onde se dá a concretização do espaço vivido.

sociedade, que desempenham diferentes papéis na gestão do território, especialmente através das posições que ocupam na estrutura desse fórum.

Mesmo reconhecendo a disposição dos diversos atores públicos e sociais (que estão representados no fórum) para realizar interfaces e consensos em prol do território, nem sempre isso é possível de acontecer. Simplesmente porque, por trás desse interesse comum também estão presentes os interesses específicos de cada ator. E neste caso, mesmo que não haja um conflito declarado, irá se estabelecer um jogo de poder entre esses atores, em que todos poderão sair vencedores ou não, devido ao caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações de poder (RAFFESTIN, 2011).

No caso aqui estudado constata-se um entrelaçamento de relações de poder que se manifestam em vários níveis. Isto é, atuam nessa relação tanto os micro poderes informais representados pelos poderes privados, no sentido que trata Foucault (2012), quanto o poder do Estado em escalas nacional, estadual e municipal, que certamente são responsáveis por configurar a dinâmica das relações nos espaços de gestão social do território.

2.2 Hipóteses e objetivos

Acredita-se que o processo de gestão social do desenvolvimento territorial em grande parte dos territórios rurais brasileiros e especialmente no TZS-RS está sendo responsável por uma mudança significativa na relação entre os atores que representam o Estado e a sociedade civil, no sentido de promover maior aproximação entre os mesmos, em espaços territoriais. Especialmente em momentos de construção de consensos para a tomada de decisão sobre o desenvolvimento do território, bem como sobre o controle social de políticas públicas, com vistas a conferir maior eficiência na gestão e execução de políticas públicas no meio rural.

Historicamente as decisões sobre o processo de desenvolvimento e sobre a formulação de políticas públicas eram tomadas e coordenadas majoritariamente, senão exclusivamente e de forma tecnoburocrática, por representantes do Estado. Essa situação configurou relações sociais locais fortemente influenciadas pela prática de uma gestão pública com características patrimonialistas e clientelistas, predominando relações de dominação, em que os segmentos sociais mais excluídos do meio rural eram tratados simplesmente como objeto e não como sujeitos sociais de políticas públicas. Políticas estas, que se traduzem em baixa Capacidade de execução e pouca atuação em favor dos excluídos do campo.

Ainda hoje essa prática existe, mas de forma disfarçada e, na opinião de Pinto (2004) é controlada por atores com maiores recursos de poder em espaços como os dos colegiados

territoriais. Isto é, atualmente essa prática necessita de outras estratégias para se manter, haja vista que o país passou por um forte processo de democratização nas últimas décadas com o estabelecimento de políticas públicas consideradas inovadoras, como a política de desenvolvimento territorial, em que se busca reduzir as desigualdades sociais e regionais, mas também fortalecer a cidadania no campo por meio do financiamento de processos de gestão social, em que a participação da sociedade emerge como elemento preponderante para uma nova forma de fazer gestão pública.

No entanto, essa prática de gestão encontra dificuldades em se estabelecer nos territórios rurais, não somente pelo fato de ainda ser recente, necessitando de um tempo maior para ser de fato apropriada pelos atores. Mas também porque essa forma de gestão não é suficiente para promover mudanças significativas nas relações de poder, no sentido de tornar mais equitativas as relações sociais para tomada de decisões em territórios rurais, que naturalmente são considerados como espaços de conflitos e de disputas (TORRE, 2010; WOLF, 2003), assim como de medidas desiguais de poder (PINTO, 2004), que se supõe influenciar sobremaneira no processo de organização social do território para a realização da gestão social do desenvolvimento territorial.

Não basta fomentar a participação social dos atores territoriais para se garantir a eficiência de uma política pública, ou do processo de gestão social (ROVER, 2007), até porque em experiências de políticas de desenvolvimento a relação entre os beneficiários e o foco da política é muito mais complexa, por exemplo, do que em projetos sociais, em que essa relação é claramente definida. O problema é que em políticas de desenvolvimento, como a que se insere o objeto dessa pesquisa, há uma diversidade maior de segmentos sociais e de interesses em conflitos (ZANI, 2012), que certamente faz surgir a necessidade de mais inovação no processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, é necessário pensar em novas formas de governança e de gestão social para dar conta do acompanhamento e aprimoramento de políticas públicas inovadoras e, conseqüentemente, buscando inovações nas formas de participação e no envolvimento de toda a diversidade de segmentos sociais de uma comunidade ou território. Ou seja, buscar a participação de todos os cidadãos em institucionalidades locais de desenvolvimento rural, não somente os representantes formais da sociedade e dos poderes públicos, mas também os grupos ainda excluídos (ou invisíveis) e as organizações informais.

Portanto, a hipótese deste projeto de pesquisa é que a iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS pode gerar resultados antagônicos no território, considerando a diversidade de interesses dos atores sociais que conformam a principal institucionalidade

territorial (o FAF). Tais resultados também podem ser influenciados pela forma como estes atores se organizam para realizar a gestão social do desenvolvimento territorial. Imagina-se que esses atores possuem interesses diversos, que tanto podem ser convergentes, como antagônicos.

Sobre esse aspecto, supõe-se que as relações de poder preexistentes no território ou estabelecidas a partir da iniciativa de desenvolvimento interferem na maneira como essa iniciativa vai se desenvolver. Logo, acredita-se que o modelo de gestão social executado sofre influências desde uma concepção normativa da política territorial, que por sua vez influencia a concepção dos dirigentes formais desse processo no território. O que nem sempre representa a concepção da maioria dos atores que participam do processo de gestão do desenvolvimento territorial. Nem tampouco dos atores que habitam o território e que permanecem excluídos do processo de gestão dessa política.

Por outro lado, supõe-se que o processo de desenvolvimento territorial pode gerar resultados diversificados a depender do contexto histórico do território e da iniciativa de desenvolvimento territorial. Nesse caso, a hipótese é que o processo de gestão social do desenvolvimento territorial assume uma dinâmica local própria, que está fortemente relacionada com a forma como se organizam e se relacionam os atores sociais para dirigir e coordenar esse processo no território Zona Sul. É nesse contexto que surgem as relações de poder, como elemento que pode interferir na maneira como o território se organiza para realizar o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Diante dessas hipóteses, formulou-se os objetivos dessa tese que, de modo geral, buscou analisar a maneira como a organização social e territorial dos atores no âmbito do FAF do território Zona Sul do Rio Grande do Sul influencia no processo de gestão social do desenvolvimento territorial. De modo específico buscou-se:

- a) identificar e analisar os principais elementos que conformam a gestão social no TZS-RS a partir da organização do FAF;
- b) identificar e analisar as estratégias e os atores envolvidos na gestão social no âmbito do FAF no TZS-RS e suas implicações na condução da gestão social da política de desenvolvimento territorial;
- c) analisar a influência das relações sociais sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Finalmente, ressalta-se que a forma de fazer gestão nos territórios rurais necessita ser repensada e refletida sob a luz das ciências sociais que, através de uma abordagem

interdisciplinar, poderão fornecer subsídios para o aprofundamento do conhecimento dos ambientes de gestão social do desenvolvimento territorial, com a perspectiva de tornar mais claro o debate sobre os elementos que influenciam esse processo. Com isso, espera-se com essa tese poder contribuir com o conhecimento sobre os processos de gestão social do desenvolvimento territorial, tornando mais transparentes as possibilidades de se realizar inovações nesse campo, bem como seus efeitos para o processo de desenvolvimento rural.

2.3 Objeto de pesquisa e metodologia

Conforme explicado na seção anterior, o espaço escolhido para a análise dessas relações sociopolíticas é o território Zona Sul do Rio Grande do Sul, por ser um dos pioneiros no país e no estado do Rio Grande do Sul a se inserir na política de desenvolvimento territorial. Tanto por meio do Pronat em 2003, quanto por meio do Programa Territórios da Cidadania em 2008, bem como o Fórum da Agricultura Familiar, que constitui uma organização importante para entender o processo de gestão social do desenvolvimento territorial, haja vista que o mesmo já vinha atuando nessa região antes mesmo da implantação da política de desenvolvimento territorial.

É neste espaço do fórum, que se passa o principal conteúdo da gestão social. É claro que uma parte desse conteúdo é formulado no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais, mas é no colegiado que são realizadas as ações de organização planejamento e controle social de políticas públicas, bem como a mobilização e o processo de formação dos atores sociais. Nesse espaço são definidos os projetos para o desenvolvimento do território, a partir de recursos públicos destinados especificamente para esse fim. Ressalta-se que neste FAF os atores sociais são representantes da agricultura familiar e de organizações públicas relativas ao rural, historicamente atuantes no TZS-RS.

Por outro lado, o TZS-RS ganha maior importância pelo fato de o mesmo ter feito parte das Células de Acompanhamento e Informação (CAI)¹⁵, por meio de projeto

¹⁵ Projeto de pesquisa, realizado até meados de 2012 no âmbito do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT, resultado de uma parceria dessa secretaria com trinta e sete universidades brasileiras e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Esta CAI tinha como finalidade coletar e analisar informações geradas no âmbito dos Colegiados Territoriais de trinta e sete territórios distribuídos em todas as regiões do país, com vistas a apoiar o desenvolvimento institucional, bem como desenvolver “estratégias para comunicação de novos conhecimentos sobre as realidades territoriais.” (BRASIL, 2011a, p. 138). No Rio Grande do Sul a parceria se deu com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

específico,¹⁶ realizado em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), no qual se inseriu o autor dessa tese, como colaborador eventual do referido projeto de pesquisa, desde 2011. Esse foi um fator preponderante para a escolha desse território, por se tratar de uma experiência conhecida, não estranha, em que já se contava com um livre acesso, tanto ao interior do FAF, quanto ao banco de dados da referida Célula.

A escolha metodológica está relacionada aos conceitos apresentados e discutidos anteriormente no referencial teórico, mas principalmente vinculada à questão de pesquisa e as hipóteses aqui formuladas. Portanto se priorizou a pesquisa qualitativa, que tem como uma de suas características a orientação para o processo e não para o resultado, com ênfase no entendimento das práticas e relações estabelecidas no território (CASSELL; SYMON, 1994).

Nesse sentido, trabalhou-se com a percepção dos atores do FAF sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial vivenciado no território Zona Sul do Rio Grande do Sul, pois se entende, assim como Lustosa (2002), que a percepção dos diversos atores envolvidos em processos de desenvolvimento é importante para avaliar as intervenções de políticas públicas, que acabam por induzir processos de desenvolvimento nos territórios.

A gestão social tem sido definida e aplicada de várias formas, tanto em espaços acadêmicos, quanto em espaços de formulação de políticas públicas. Portanto dispõe de conceitos e aplicações acadêmicas e normativas. Do mesmo modo, entende-se que tal definição está presente na mentalidade dos atores territoriais envolvidos com a política de desenvolvimento territorial no Brasil e, especialmente, no território aqui estudado.

Nessa perspectiva, imagina-se que a concepção de gestão social por parte dos atores territoriais e, conseqüentemente, sua aplicação no território estudado nesta pesquisa, pode coincidir com uma das concepções que serão apresentadas no referencial teórico dessa tese, ou mesmo misturar elementos de ambas. Mas também não se descarta a hipótese de que esses atores podem expressar uma concepção diferente, ou inovadora que, de certo modo, influencia em suas práticas ou ações sobre o processo de gestão social executado no território.

Nesse sentido, pressupõe-se que a gestão social, orientada pelos elementos normativos: planejamento, organização, coordenação e controle social (BRASIL, 2005), desenvolvida especialmente por gestores públicos (*policy makers*) que preconizaram a abordagem territorial no Brasil, acaba sendo concebida pelos atores territoriais muito mais como uma forma de gerenciar projetos estratégicos locais, com fim em si mesma, do que como um processo que visa à emancipação da população territorial rural enquanto fim. E que, portanto, está

¹⁶ Intitulado “Pesquisa e Ação para o Desenvolvimento de Dispositivos de Gestão e Governança do Território Rural da Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul: construindo interfaces entre atores, redes e instituições.”

permeada de elementos de poder, que surgem a partir dos diversos interesses presentes no território.

Por outro lado, e em meio às questões expostas anteriormente, acredita-se que as relações de poder, sejam elas pré-existentes ou mesmo estabelecidas a partir da homologação do território (intervenção de desenvolvimento), também influenciam decisivamente nas concepções, práticas e ações de gestão social do desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, no próprio processo de desenvolvimento rural. Tais relações acontecem nas esferas públicas e privadas, assim como em instâncias territoriais e extraterritoriais.

Ray (1998) fornece alguns elementos teórico-metodológicos importantes para o estudo de processos de desenvolvimento territorial, sobre os quais se lançou mão neste estudo sobre as relações de poder no processo de gestão social do desenvolvimento do território em questão.

O autor supracitado chama a atenção para a necessidade de o pesquisador conhecer a história da iniciativa de desenvolvimento territorial, sobretudo suas diferentes fases. No caso aqui estudado, constata-se claramente a existência de, pelo menos, duas fases relacionadas à intervenção do Estado, são elas: a de atuação exclusiva do MDA, através do Pronat (2003 a 2008) e a fase de atuação conjunta do Pronat com o Programa Territórios da Cidadania (2008-2013)¹⁷.

Ray (1998) sugere que para a análise das questões envolvidas nessas fases, não se deve pensar em termos de processos lineares. Isto é, deve-se concentrar em discursos que, tanto podem se repetir ao longo da história da iniciativa, quanto serem substituídos por outros discursos, de acordo com a noção de aprendizagem coletiva ou social. Este é um fator interessante, observado a partir do discurso atual dos atores do FAF, em comparação com o discurso dos mesmos em diferentes fases da iniciativa. Esse resgate foi efetuado por meio da análise de documentos produzidos no ambiente do FAF, desde a implantação da iniciativa de desenvolvimento territorial.

2.3.1 Área de estudo

O trabalho de pesquisa desta tese foi iniciado no âmbito da CAI-TZSul, onde inicialmente foi realizada a organização e sistematização de dados primários e secundários referentes ao processo de planejamento, organização e gestão social e institucional

¹⁷ Considera-se essa fase até 2013 porque este programa continua existindo. No entanto, sabe-se que o mesmo esteve mais ativo até meados de 2010.

desenvolvido no território. Técnicos e pesquisadores da CAI-TZSul desenvolveram um levantamento de dados junto ao FAF, cujo questionário aplicado (Apêndice A) serviu de base para este estudo, por se aproximar bastante dos objetivos aqui propostos. Portanto, serviu para complementar as informações levantadas na pesquisa de campo, que foi realizada exclusivamente pelo autor, uma vez que foi qualificado o projeto dessa tese em agosto de 2013.

2.3.2 Coleta de dados da pesquisa

Os dados secundários foram extraídos das atas de reuniões do FAF, bem como através de relatórios de oficinas de implantação da política de desenvolvimento territorial na Zona Sul e através de relatórios de pesquisas efetuados pela CAI-TZSul.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas (Apêndice B) com apoio do método história oral, sendo as mesmas classificadas por categorias de atores sociais do território, isto é: membros do FAF, representantes do poder público e da sociedade, dirigentes e não dirigentes, bem como técnicos ligados ao fórum (Anexo B). Também foram entrevistados atores sociais do território, porém não participantes da iniciativa de desenvolvimento territorial, estes também representantes da sociedade civil e do poder público (Anexo C).

Os resultados de algumas entrevistas foram contrastados com as atas de reuniões plenárias e relatórios de eventos importantes realizados no âmbito do FAF. Essa dinâmica possibilitou uma análise entre o discurso e a prática dos interlocutores da pesquisa, sobretudo dos atores que participam do FAF. Também se aplicou o método história oral com atores chave, de acordo com Ferreira e Amado (1998), possibilitando uma melhor interpretação das diversas concepções dos atores sobre gestão social, assim como um resgate histórico da iniciativa de desenvolvimento no TZS-RS, permitindo o entendimento da forma de organização dos atores do território para atuar sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Esse método foi aplicado junto a algumas pessoas consideradas importantes para as diferentes fases do processo de desenvolvimento no território estudado, tais como atores que participaram do processo de implantação da política de desenvolvimento territorial.

Ainda sobre o método história oral, Adami, Boll e Oliveira (2004) sugerem seu emprego como peça documental de um determinado período histórico muito próximo, tornando apropriado o seu uso nesta tese. Por outro lado, este método valorizou a pesquisa

qualitativa e a subjetividade das respostas, permitindo até certo ponto a participação do pesquisador. Nesse sentido, seguiu-se as orientações dos autores supracitados com relação ao caráter ético na sistematização e divulgação das informações. No entanto este método de história oral foi articulado com outros métodos, especialmente a observação direta e a análise de documentos históricos, para conferir maior clareza e fidelidade das informações levantadas.

Especialmente com relação ao entendimento das questões de poder e sobre as formas de organizações para o processo de gestão social do desenvolvimento territorial, o método de entrevista foi composto prioritariamente por perguntas abertas ou não diretivas, que segundo Thompson (1992) são ideais para desinibir a memória do entrevistado, evitando respostas muito curtas ou monossilábicas, que acabam bloqueando o surgimento de dados novos e inesperados; podendo até limitar a confirmação ou negação das hipóteses (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 1981).

Utilizou-se também a conversa livre e informal, que é outra forma de levantamento de informação tratada por Thompson (1992), momentos importantes para a realização de uma leitura e análise mais detalhada (das entrelinhas dos discursos) verificando elementos importantes sobre as relações de poder, que certamente não apareceriam nas entrevistas.

Ainda sobre o aspecto do poder, baseou-se na afirmação de Raffestin (2011) de que este fenômeno só poderá de fato ser perceptível por ocasião de uma relação, ou processo relacional. Para isso, é preciso desvendar a relação para entender as estruturas do poder. Por isso foi escolhido para essa pesquisa o espaço do FAF, por se tratar do principal lócus das relações sociais em torno do processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Partindo das orientações de Haguette (1990), as entrevistas foram aplicadas principalmente de forma individual, evitando a quebra de espontaneidade do entrevistado sobre questões relacionadas com poder, disputa e conflito no território. Porém, isso não impediu que também fossem realizadas algumas entrevistas coletivas em determinados momentos, em que esta escolha se apresentou como a mais estratégica para atingir os objetivos da pesquisa.

Realizou-se também observações diretas no ambiente do FAF, no período de abril de 2011 a março de 2014, por meio da participação em reuniões plenárias territoriais, na verdade realizou-se uma participação observante, bem como uma observação participante,¹⁸

¹⁸ Sobre esses métodos recomenda-se a leitura de Becker (1994) e Brandão (1984).

mostrando-se adequadas para contrastar diversos tipos de informações relativas ao poder e dominação no território.

Os momentos de reuniões foram momentos muito ricos de discussões coletivas e tomadas de decisões sobre o processo de gestão social do desenvolvimento do território. Além do ambiente do FAF, foi possível também acompanhar e observar outro espaço e momento em que esses mesmos atores se reuniram com um grupo mais abrangente do território para discutir o processo de desenvolvimento rural, tal como a segunda Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em julho de 2013 em Pelotas, tendo como uma das diretrizes a gestão social. Além desses momentos criados pelo próprio território, também foi possível participar de duas reuniões de caráter regional, tais como: reunião do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (Corede-Sul) e reunião sobre Arranjos Produtivos Locais (APL) no âmbito do PTC, que ocorreu em novembro de 2012 no município de Pedro Osório, coordenada pela Universidade Católica e pelo Sebrae de Pelotas.

A pesquisa de campo foi orientada por variáveis e indicadores, classificados de acordo com a dimensão a que pertencem, tendo sido privilegiadas as dimensões: social, política e legal, que são convergentes com as questões de pesquisa e com os objetivos da tese. A dimensão cultural apareceu de forma transversal a todas as outras dimensões, isto é, ela serviu para subsidiar a explicação de algumas atitudes dos atores com relação às variáveis e indicadores. A identidade territorial demonstrou-se relevante para compreender o modo como os atores sociais se organizam, tomam suas decisões e se comportam na organização do processo de gestão social do desenvolvimento territorial na Zona Sul do Rio Grande do Sul. E essa dimensão cultural está totalmente imbricada aos elementos históricos do território, que de certa forma influenciam na dinâmica da iniciativa de desenvolvimento territorial.

Finalmente, realizou-se uma sistematização das informações contidas nos principais documentos produzidos no território, tais como atas de reuniões plenárias, publicações e relatórios de conferências e oficinas territoriais, assim como se efetuou a sistematização dos pontos mais importantes das entrevistas, das observações anotadas em diário de campo e dos resultados de discussões coletivas sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Essa sistematização foi realizada com auxílio do *excel*, que propiciou a organização das categorias de análise e a produção de dados quantitativos, permitindo inicialmente verificar o percentual de entrevistados que convergiram ou divergiram sobre um determinado assunto, para, em seguida, analisar as informações qualitativas sobre tais convergências e

divergências. Nessa parte qualitativa não foi possível quantificar as informações. Posteriormente, procedeu-se a análise dos resultados em estreito diálogo com o referencial teórico desta tese e com outros estudos realizados por diversos autores e em diferentes espaços de pesquisa sobre a temática aqui estudada.

3 ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

Este capítulo é essencialmente constituído de informações históricas e tem como objetivo mostrar a expansão da cidadania e da democracia no meio rural brasileiro, focando as transformações ocorridas desde a década de 1970 e mais fortemente a partir de meados da década de 1980 com vistas à conformação de um projeto democratizante¹⁹ no Brasil, com foco no meio rural, que culmina com a implantação da política de desenvolvimento territorial, que tem no processo de gestão social o seu auge, entendendo esse processo como sendo responsável pelo aumento e aprimoramento da autonomia dos atores sociais dos territórios rurais, por meio da descentralização do poder decisório de parte da gestão de algumas políticas públicas voltadas para o rural.

Nas três seções que compõem este capítulo lançou-se mão de alguns autores que se debruçaram sobre o tema aqui proposto, complementando-os com informações analíticas mais atuais sobre o processo de gestão social voltado para o meio rural brasileiro, como é o caso das análises sobre o que foi produzido nos ambientes dos principais órgãos colegiados de gestão social, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter).

Sendo assim, realizou-se na primeira seção um resgate histórico sobre o projeto democratizante no país e sua relação com a política de desenvolvimento territorial. Na segunda seção apresenta-se uma revisão da literatura brasileira sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural e conclui-se este capítulo com uma análise dos avanços e limites do debate sobre gestão social do desenvolvimento territorial no Brasil relacionando com o debate de autores que analisam algumas experiências de desenvolvimento territorial na Europa e na América Latina.

¹⁹ Termo utilizado por Delgado (2010) para referir-se à democratização não apenas do aparato formal do Estado, mas também da sociedade brasileira, bem como a implementação de processos de descentralização das atividades governamentais e ao fortalecimento da relação Estado e sociedade, com vistas à implosão do Estado autoritário, privatizado e centralizado, herança da ditadura militar no Brasil.

3.1 Breve histórico da noção de cidadania e democracia no rural e a relação com a perspectiva de desenvolvimento territorial como abordagem de desenvolvimento rural no Brasil

A década de 1970 corresponde ao período no qual o debate em torno da descentralização e desconcentração administrativa das políticas públicas começa a ganhar força em toda a América Latina. Particularmente no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980, quando houve um intenso processo de mobilização popular em torno da constituinte, acentuou-se o debate no sentido de reformar o Estado, a fim de dotá-lo de uma maior eficiência econômica e política, com vistas ao processo de democratização do país.²⁰

Segundo Bresser-Pereira (2011) entre 1979 e 1994 o Brasil viveu uma grande crise econômica, ocasionada especialmente pela crise do Estado, que vinha ocorrendo mundialmente, sobretudo na América Latina e no Leste europeu, caracterizada pela perda da Capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. A crise definiu-se como uma crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado, e como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado era administrado. Essa crise afetou o Brasil, obrigando o mesmo a passar por um processo de transição democrática, que foi consolidado com a constituição federal de 1988.

A partir dessa constituição federal, o Brasil incorporou o mecanismo de criação de conselhos com a função de promover a institucionalização do processo de formulação, controle, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (MATTEI, 2010). Assim, foi criado em 2001 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Também como expressão desse momento, e com certa influência das discussões de desenvolvimento rural promovidas no âmbito desse conselho, no ano de 2003, o Governo Federal cria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Assim como o Condraf, essa secretaria também é vinculada à estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Como resposta às lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais, a constituição brasileira de 1988 redefiniu o papel e o caráter do Estado nas políticas de descentralização com o pressuposto de transferência de responsabilidades no processo de implementação das políticas públicas, passando do governo federal para os governos estaduais e municipais (BRASIL, 2011a). Porém, segundo Bresser-Pereira (2011) as reformas administrativas no Brasil só foram iniciadas efetivamente a partir de 1990 e, inicialmente, não dependeu de uma

²⁰ Delgado (2010) apresenta um resgate mais detalhado do que ele chamou de projeto democratizante, originado mais precisamente no final da década de 1970 com a retomada da luta pela democratização do país, e fortalecido com a democratização institucional a partir de 1985, sobretudo a partir da constituição de 1988.

mudança constitucional, por se tratar de mudanças do tipo: ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e estabilização econômica no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De acordo com Sallum Junior (2003), o período de 1980 a 1990 marcou uma transição política no Brasil, iniciando com a crise do Estado em 1983 e 1984²¹ e concluindo com o primeiro Governo de FHC, momento em que o Estado brasileiro ganhou estabilidade, mas também experimentou uma economia de base moderadamente liberal e o fortalecimento da democracia representativa. Nessa transição, a democratização política foi mais importante na década de 1980 e o processo de liberalização econômica foi mais importante na década de 1990.

O período de 1995 a 2002, correspondente aos dois mandatos consecutivos do presidente FHC, que caracterizou-se pela implantação de um programa reformista liberal, conectado com um estilo tecnocrático de exercer o poder, reforçando as dificuldades de participação política popular. Mesmo com todas essas dificuldades, houve nesse período um aumento da mobilização de trabalhadores rurais em favor da reforma agrária, obrigando o governo a desenvolver um amplo programa relacionado com esse tema. No primeiro mandato do presidente Lula da Silva, verifica-se que não houve um rompimento com a hegemonia liberal estabelecida no Governo FHC, o que houve foi uma coalizão política governamental (SALLUM JUNIOR, 2003).

No entanto, a partir do Governo do presidente Lula da Silva houve um avanço significativo na democratização das políticas públicas, especialmente no meio rural, onde houve uma descentralização do processo de decisão sobre a aplicação de recursos públicos em favor de projetos de desenvolvimento territorial. Mesmo assim, o processo de descentralização das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural, ainda constitui um grande desafio, sobretudo pela necessidade de atender às especificidades e as diferenças econômicas, políticas (PINTO, 2004) e culturais dos vários grupos sociais e povos existentes no país, bem como os diferentes níveis de organização que se encontram os atores sociais do meio rural.

Em 2003, no início do primeiro Governo Lula, surge mais uma iniciativa relevante para fortalecer o projeto democratizante no Brasil, a política de desenvolvimento territorial²², voltada para as regiões rurais. De acordo com Duncan (2010), que foi um dos gestores

²¹ No ano de 1984 aconteceu no Brasil a campanha das Diretas Já, que segundo Sallum Junior (2003) serviu para redefinir o espaço legítimo da política no Brasil ao anunciar um novo projeto de Estado, orientado por valores democráticos clamados pela sociedade brasileira.

²² O referencial teórico e prático dessa política no Brasil, bem como o arcabouço institucional será explicado na seção seguinte

responsável pela concepção e elaboração dessa política, a mesma foi inspirada no Programa Leader²³. Essa política brasileira contribuiu para aprimorar o processo de democratização explicado anteriormente, trazendo para o cenário do desenvolvimento rural algumas novidades que mudaram a história do desenvolvimento rural no país. Isto é, em toda a história do Brasil rural, não se viu tamanho avanço no processo de gestão social do desenvolvimento rural, conseqüentemente com avanços significativos em temas como cidadania e democracia, assim como no fortalecimento de capital social nas regiões rurais.

A política de desenvolvimento territorial foi impulsionada inicialmente em 2003 pelo Pronat, de forma mais direcionada ao público do MDA e, posteriormente, também recebeu incentivos do Programa Territórios da Cidadania (PTC), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, que se somou ao Pronat e foi responsável pela ampliação da política de desenvolvimento territorial, passando a ser de fato uma política de governo e não somente de um único ministério. O grande mérito dessa política foi o fato de a mesma conseguir implantar de fato um processo de gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade, permitindo a tomada de decisões pelos atores territoriais, de forma descentralizada.

A política territorial começou a ser pensada no ambiente do Condraf, que é o conselho responsável pelo acompanhamento das políticas públicas de desenvolvimento rural, bem como pela formulação de uma política de desenvolvimento rural para o Brasil. O Condraf é um órgão importante no processo de construção de um projeto de desenvolvimento, com foco no aumento e aprimoramento da democracia e da cidadania no meio rural. Para tanto, apoiou e incentivou técnica e politicamente a implantação da política de desenvolvimento territorial, sobre a qual será destacada na seção seguinte deste capítulo. Portanto o Condraf também faz parte do projeto democratizante do Brasil rural, de vez que vem reunindo esforços para constituir de fato uma política de desenvolvimento rural no país, inclusive com a criação de um marco legal para o desenvolvimento rural a partir da abordagem de desenvolvimento territorial.

Essa política de desenvolvimento territorial é muito importante para o projeto democratizante do Brasil rural porque legitima outros espaços de gestão social além das institucionalidades territoriais. É o caso do Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf²⁴, que é coordenado pela SDT, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial

²³ De acordo com Duncan (2010) o Programa Leader foi implantado a mais de vinte anos na Europa, tendo sido importante para o ordenamento e organização das políticas e da gestão pública nesse continente. Mais informações sobre esse programa podem ser consultadas em: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm.

²⁴ Criado em 12 de julho de 2005, através da Resolução N° 54 do Condraf.

da Bahia (único conselho estadual de desenvolvimento territorial no país) e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), ambos compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. Ressalta-se que o comitê está mais ligado às ações nacionais do Pronat e os conselhos estaduais mais diretamente às ações territoriais, uma vez que são os responsáveis por homologar os territórios, bem como aprovar os projetos territoriais, antes de os mesmos serem encaminhados ao MDA.

Outros espaços importantes são os dos Encontros da Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT). Essa rede é composta por todos os colegiados territoriais organizados em Redes Estaduais. Participam tanto colegiados de territórios homologados pelos CEDRS quanto os que forem reconhecidos como tais por outras instâncias. A rede assume um formato de rede de governança de políticas públicas, que têm como princípios a negociação, a participação nas decisões e a busca de consenso entre os diferentes setores da sociedade civil e do poder público, devendo se reger pelos princípios da democracia participativa, da horizontalidade, da cooperação, da solidariedade, do respeito ético, da diversidade e pluralidade (BRASIL, 2010). Na prática essa ação em rede tem demonstrado uma forte capilaridade nos territórios, porém expressam sérios problemas de funcionamento por não dispor de nenhuma sustentabilidade financeira e pouca autonomia para atuar em espaços decisórios de âmbito nacional.

Sobre a composição dos colegiados territoriais, ainda é muito frágil a inserção de segmentos historicamente excluídos de políticas públicas, tais como indígenas, quilombolas, jovens, mulheres, idosos, entre outros. Esse aspecto também é observado pelos próprios atores dos territórios (BRASIL, 2010) ressaltando que além da inclusão é necessário prestar atenção à qualidade da participação no sentido de institucionalizar uma demanda capaz de ser reconhecida pelo conjunto dos atores. Pode-se constatar que estes segmentos não contam com as ferramentas e informações necessárias para atuar nestes espaços o que ocasiona uma baixa participação e vinculação nas decisões políticas.

Nesse sentido Oliveira, Perafán e Conterato (2013) constataam que a falta de informações oportunas gera maiores limitações no fortalecimento desses segmentos para garantir sua inserção nos espaços de gestão social e aprimorar a qualidade de suas decisões em relação às suas prioridades. Por outro lado, esses segmentos que, geralmente, não contam com uma organização com pessoa jurídica são impedidos legalmente de receber recursos de custeio que poderiam contribuir para o investimento em melhoria da Capacidade técnica dos mesmos.

Retomando o Condraf, verifica-se que na tentativa de realizar o objetivo de construir uma política de desenvolvimento rural, esse conselho realizou em junho de 2008 a primeira

Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (I CNDRSS), entre outras ações ao longo de sua existência, que não convém explicitar no momento, mas que contribuíram para a sistematização do conhecimento teórico e prático sobre o rural brasileiro, com vistas ao aprimoramento das políticas públicas, especialmente na esfera do MDA.

A I CNDRSS se estruturou em três etapas, sendo a primeira territorial, por meio de Conferências Territoriais; a segunda etapa constituiu-se de consultas aos estados (Conferências Estaduais) e a terceira etapa foi a própria realização da Conferência Nacional. Dessas três etapas participaram mais de trinta mil (30.000) pessoas, destacando-se agricultores(as), assentados(as) da reforma agrária, camponeses(as), extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, quilombolas, jovens, idosos e representantes do poder público federal, estadual e municipal de todas as unidades da federação, entre outros atores sociais representativos do rural.

Essa conferência teve o objetivo de contribuir para criar as condições políticas para a construção coletiva e solidária da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PD BR), buscando expressar o Brasil rural que se queria naquele momento, com a afirmação de um projeto estratégico de valorização do protagonismo de uma diversidade e pluralidade de atores rurais.

A criação da referida política foi aprovada no âmbito do Condraf, constituindo-se em “um novo marco sobre o significado do rural, ao rejeitar a concepção dominante que o associa às atividades agrícolas e o trata como resíduo do mundo rural” (MATEI, 2010, p. 125), sendo abordado a partir de numa nova perspectiva que considera esse rural não só como espaço de produção, mas também como espaço de relação com a natureza e de reprodução de distintos modos de vida.

Os resultados da I CNDRSS foram sistematizados em um documento, que disponibiliza propostas para o desenvolvimento rural, sobretudo na parte que trata do “Brasil rural que queremos” (BRASIL, 2008b), reforçando que o Brasil rural deveria ser estruturado a partir de cinco temas fundamentais:

- a) eliminação das desigualdades sociais, regionais, de gênero, de raça e etnia;
- b) desenvolvimento socioeconômico;
- c) uso sustentável dos recursos naturais;
- d) garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional;
- e) Educação do Campo.

Em 2013, cinco anos após a realização da I CNDRSS, foi realizada a segunda Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CNDRSS) em um contexto relativamente diferente daquele momento de realização da I CNDRSS, portanto merece aqui um resgate desse contexto, partindo dos principais temas destacados nas propostas formuladas durante a I CNDRSS e que têm a ver com a temática de interesse desta seção da tese, que é a cidadania e democracia rural e sua relação com a gestão social. Portanto, a seguir apresenta-se um histórico do período entre as duas conferências, com dados analíticos sobre a situação dos seguintes temas tratados em geral na I CNDRSS:

- a) diversidade social e emergência de novos atores sociais;
- b) juventude rural;
- c) mulheres rurais;
- d) participação e gestão social.²⁵

Sobre o tema da diversidade social e emergência de novos atores sociais, constata-se que em 2007, antes da I CNDRSS, os movimentos de povos e populações tradicionais se organizaram e conseguiram fazer com que fosse instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais no âmbito do Estado, por meio do Decreto N.º 6.040 de 2007. A partir de então, estes atores passam a participar de uma forma mais organizada nos espaços de construção do desenvolvimento rural e são definidos de forma mais clara e objetiva nesses espaços.

Foram realizados eventos setoriais de Quilombolas e Indígenas antecedendo a I CNDRSS, podendo-se notar os reflexos dessa mobilização e participação nas propostas apresentadas no documento final da conferência. Nessa perspectiva, Bonnal e Zimmermann (2008) analisam que a I CNDRSS aponta para o reconhecimento das diferenças dentro do universo social da agricultura familiar brasileira e também para os processos de exclusão no bojo mesmo deste universo. Estes autores também reconhecem o quanto é saudável enfatizar a diversidade no rural, mas problematizam sobre a possibilidade de que esse movimento venha fragilizar o próprio segmento da agricultura familiar na sua plenitude, porém os conselheiros do Condraf não parecem estar preocupados com essa questão.

²⁵ Outros temas gerais tais como: modelo de produção rural, concepção de rural e a nova ruralidade, bem como temas mais específicos, tais como: educação do campo; assistência técnica e extensão rural; agroecologia e produção sustentável e acesso aos mercados; formulação da política de desenvolvimento do Brasil rural e cooperativismo também foram tratados na I CNDRSS, porém não foram explorados nessa tese. Um aprofundamento poderá ser feito a partir de Oliveira (2012); Brasil (2013) e Brasil (2014).

Após a I CNDRSS, a população afrodescendente consegue a aprovação da Lei N.º 12.288 de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial²⁶, destinado a garantir a essa população a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Essa lei garante o acesso à terra e à moradia adequada, entre outros direitos.

Por outro lado, o Condraf responde as demandas desses atores ao criar em 2011 o Comitê Permanente de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por meio da Resolução nº 83 do Condraf. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) implanta uma Comissão Permanente, intitulada: “SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais” representando um espaço importante para articulação e acompanhamento de políticas públicas destinadas ao tema de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltada a esses atores.

Outra resposta a esses atores foi dada pelo governo da presidente Dilma, que reforçou o Programa Brasil Quilombola (PBQ)²⁷ com ações do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que consiste num conjunto de ações a serem executadas em parceria entre a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o MDA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Cultura (Minc), por meio da Fundação Cultural Palmares.

Esse público também conseguiu interferir no conteúdo da primeira Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (CNATER)²⁸, realizada em 2012 em Brasília, a qual passou a incluir estes atores em todas as suas propostas, citando inclusive o Decreto N.º 6.040 de 2007. Assim, esses atores têm conseguido discutir suas ideias e dialogar sobre a proposição e elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado, imprimindo consideráveis avanços no seu desenvolvimento humano, social e econômico, a exemplo do PBSM, que reconhece esses povos e populações como os beneficiários mais importantes dos projetos de inclusão produtiva e social, sobretudo no meio rural.

²⁶ Altera as Leis n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

²⁷ Eixos das Novas Ações do PBQ junto com o PBSM: regularização fundiária, inclusão produtiva e políticas sociais.

²⁸ Essa foi a única CNATER realizada até o momento, sendo que antes de sua realização houve um certo conflito com o Condraf, que considerava que a ATER constitui um dos temas relativos ao desenvolvimento rural, portanto não necessitaria de uma conferência nacional, haja vista que a realização da mesma poderia parecer concorrente com a realização da II CNDRSS.

Sobre o tema relativo às mulheres rurais, destaca-se que houve avanços significativos no processo de organização e inclusão das mesmas nos espaços produtivos e decisórios sobre o desenvolvimento rural, pois a participação das mulheres desde a fase preparatória da I CNDRSS constituiu aspecto bastante positivo. Elas se organizaram para uma atuação na conferência como um ator social (ou atrizes como elas preferem ser denominadas). Elas conseguiram emplacar a cota de 30% nas delegações dos estados, resultando em uma participação para além do esperado, isto é, 42% de mulheres delegadas na conferência. Fato que até então não havia acontecido na história das conferências nacionais e que avançou ainda mais a partir da II CNDRSS, momento em que houve paridade de gênero entre os(as) delegados(as) participantes.

Após a I CNDRSS as mulheres rurais conseguiram constituir o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para as Mulheres Rurais, em 2011 por meio da Resolução nº 80 do Condraf que, de acordo com suas atribuições (BRASIL, 2012a) constitui-se como um importante espaço para acompanhar as políticas públicas relativas às mulheres rurais e articular ações e propostas demandadas na I CNDRSS.

Em resposta a reivindicação de maior visibilidade com relação à participação da mulher em atividades produtivas, bem como inclusão produtiva, o Governo Federal inclui a mulher como um dos segmentos sociais privilegiados no PBSM, por entender que a pobreza extrema no Brasil atinge principalmente mulheres, jovens, negros e a população rural. A partir dessa política, o governo federal passa a dar maior atenção para a inclusão produtiva e social das mulheres rurais.

Junto com essa política, também é aprovada a Resolução N.º 44, de 16 de agosto de 2011, que fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito do PBSM. E surge também o Programa Mulheres Mil, que tem como objetivo oferecer as bases de uma política social de inclusão e gênero, para que mulheres em situação de vulnerabilidade social tenham acesso à educação profissional, ao emprego e renda. Os projetos locais são ordenados de acordo com as necessidades da comunidade e segundo a vocação econômica regional. O programa Mulheres Mil faz parte das ações do PBSM, articulado com a meta de erradicação da pobreza extrema, estabelecida pelo governo federal. Ele foi instituído pela Portaria do MEC N.º 1.015, do dia 21 julho de 2011²⁹ (BRASIL, 2012b).

²⁹ Portaria publicada no Diário Oficial da União do dia 22 de julho, seção 1, página 38.

Apesar dos avanços, que não são poucos, as mulheres rurais ainda precisam de investimentos no processo de inclusão em organizações representativas de mulheres, bem como de constituição desse tipo de organização, com vistas a fortalecer o processo organizativo e a representatividade das mulheres rurais nos espaços de gestão social e de construção do desenvolvimento rural. Assim como avançar no sentido de mapear a violência contra a mulher no meio rural que, segundo Vieira (2012), ainda é um tema invisível, mas imprescindível para avançar na cidadania do meio rural.

A juventude rural é outro segmento importante para o desenvolvimento rural e que também conseguiu avanços significativos na última década, a partir de programas como Pronaf Jovem, Nossa Primeira Terra e Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), considerados importantes para aumentar e fortalecer a autonomia desse segmento. A participação de jovens rurais entre os delegados da I CNDRSS foi de 4%, considerada tímida, se comparada à participação de mulheres. Porém, esse dado revela um grande avanço de participação desses grupos, tendo em vista que, embora tenham grande importância na agricultura brasileira, segundo Bonnal e Zimmermann (2008) até a realização dessa primeira conferência não havia tido uma mobilização específica desse segmento para que participassem politicamente³⁰.

Esse segmento da juventude rural já vinha se organizando por meio do Condraf, em um Grupo Temático (GT), com forte participação de representantes dos Comitês de Juventude dos Colegiados Territoriais de todo o Brasil, os quais chegaram a se preparar para uma participação mais qualificada na conferência. Após a conferência, foram constituídos vinte e dois Comitês de Juventude e quinze Comissões Temáticas no âmbito dos territórios rurais. Após a primeira conferência o GT de juventude do Condraf transformou-se em um Comitê Permanente de Promoção de Políticas para a Juventude Rural, em 2011 por meio da Resolução nº 79 do Condraf que, de acordo com suas atribuições (BRASIL, 2012c) constituiu-se como um importante espaço para acompanhar as políticas públicas relativas à juventude rural e articular ações e propostas demandadas nas conferências de desenvolvimento rural.

Além disso, a juventude conseguiu realizar em 2011 a primeira Conferência Nacional de Juventude. O evento representou um marco para esse segmento, momento em que se pode considerar que a juventude passa a ser um ator político com maior visibilidade. Nesse contexto a juventude rural mais uma vez teve a oportunidade de se organizar para reivindicar e defender suas propostas destinadas ao desenvolvimento rural. Espaço importante nesse

³⁰ Essa participação aumentou consideravelmente na II CNDRSS, que definiu uma cota de 20% desse segmento, porém foi superada com 25% de participantes jovens nessa conferência.

processo foram os territórios rurais, nos quais a juventude rural teve forte participação através dos Comitês de Juventude ligados aos Colegiados Territoriais.

Da mesma forma que aconteceu com as mulheres, a juventude rural também foi beneficiada pelo PBSM com ações de inclusão produtiva e social. Mesmo assim, a juventude rural ainda precisa aumentar a representatividade em espaços de gestão social e de políticas públicas. Para isso é preciso constituir organizações especialmente composta por esse segmento no meio rural. Por outro lado, concorda-se com a afirmação de Azevedo (2011), sobre a existência de um vácuo ainda não preenchido pela política de juventude rural no âmbito do Governo Federal, pois os programas de governo relacionados à juventude estão focados na juventude urbana.

Em geral constata-se que as duas conferências nacionais de desenvolvimento rural sustentável e solidário representaram um avanço sobre o tema participação e gestão social, uma vez que incorporaram a abordagem territorial de desenvolvimento rural, que é a estratégia de governo que mais se aproxima de uma gestão social de fato no meio rural, haja vista a sua experiência em promover espaços de participação efetiva da sociedade em momentos decisórios de planejamento e desenvolvimento de políticas públicas e, portanto promover uma maior aproximação e relação entre Estado e sociedade.

Até pouco tempo isso não fazia parte da história do Brasil rural, como bem lembra Delgado et al. (2007). Não é por acaso que, tanto a I CNDRSS, quanto a CNATER trazem a inclusão da estratégia territorial em grande parte das propostas aprovadas. Isso aconteceu de forma espontânea nos territórios, mas também foi indiretamente provocado por essas conferências, assim como a de juventude, por terem incluído os territórios em suas etapas preparatórias. E para consolidar essa questão a II CNDRSS assumiu de vez a importância da abordagem territorial como diretriz do desenvolvimento rural e os temas juventude rural, mulheres rurais e povos e comunidades tradicionais como segmentos prioritários do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (BRASIL, 2014).

Ainda sobre o esse tema da participação e gestão social, constata-se que o governo federal tem priorizado pelo menos três espaços de participação social: os espaços dos conselhos nacionais, das conferências e das ouvidorias. No nível dos conselhos nacionais foi criado o Fórum Interconselhos, que é vinculado à Presidência da República e busca promover a participação social no planejamento público, permitindo à sociedade debater diretamente com o governo as estratégias norteadoras da ação governamental. Esse Fórum, de caráter consultivo, é formado por representantes governamentais que integram os conselhos e comissões nacionais, além de participantes de entidades da sociedade civil. Este conselho já

se reuniu três vezes, sendo a última em 2012, e formulou a proposta de PPA 2012-2015. Nesse processo de formulação, cabe destacar que o fórum realizou diálogos sociais para o Plano Plurianual (PPA) promovendo a participação social nesse processo. E, posteriormente o governo absorveu 70% das propostas do fórum, o que representa um grande avanço na democracia, de vez que tais propostas saem das conferências, que têm grande participação da sociedade.

Sobre as conferências nacionais, o governo federal, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República tem reunido com as comissões organizadoras dessas conferências e já implementou dois convênios no sentido de institucionalizar a participação social no país. Para tanto, busca qualificar a ação dos conselhos nacionais e promover um maior diálogo entre Estado e sociedade. Um convênio foi feito com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para Capacitação de conselheiros e o outro foi feito com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para realizar projeto de pesquisa sobre o perfil e atuação dos conselheiros. Portanto observa-se que a participação social, especialmente nos últimos dez anos do contexto brasileiro se expandiu de forma bastante significativa, sobretudo no âmbito de políticas sociais e de desenvolvimento agrário. O mesmo não tem ocorrido com igual intensidade na área econômica.

No entanto, o processo de participação e gestão social no Brasil, especialmente no meio rural, ainda carece de qualificação e instrumentos que possibilitem avanços no controle social de políticas públicas, de modo a garantir maior eficiência e eficácia dessas políticas para o rural, assim como avançar em modelos de gestão que garantam a participação da sociedade em momentos de planejamento nos níveis federal e estadual, onde são planejadas as políticas públicas mais abrangentes. Atualmente é comum verificar uma política pública nacional que garante certa eficiência no controle social no nível local ou territorial, mas no nível federal as parcerias com as organizações da sociedade civil se limitam em execução de ações planejadas pelo executivo federal, com baixa Capacidade de controle social por parte das organizações sociais parceiras.

Observa-se, portanto, que a participação da sociedade na gestão e implementação de políticas públicas ainda não foi resolvida no ambiente do governo federal. Isso tem a ver com a lei N.º 8.066. Na verdade o que está em jogo é a definição de um marco legal da relação Estado e sociedade, que ainda não dispõe de uma normatização. E nessa questão também se inclui o marco legal dos territórios.

Mesmo com todos os avanços aqui destacados com relação à democracia, cidadania e participação social no meio rural, ressalta-se que ainda não foi resolvida a questão da

representatividade nas institucionalidades de desenvolvimento rural, uma vez que a proposta aprovada na I CNDRSS, isto é, que seja garantida autonomia aos conselhos de desenvolvimento rural municipais, estaduais e territoriais e ao Condraf: com composição de dois terços (2/3) da sociedade civil e um terço (1/3) do poder público; diversidade na sua composição (priorizando representantes da agricultura familiar e camponesa); gestões e administrações realizadas por meio de rodízio entre governo e sociedade civil, ainda são divergentes da normatização de várias institucionalidades, que no âmbito territorial conta com os requisitos do Programa Territórios da Cidadania, que orienta a paridade entre poder público e sociedade civil.

Conforme citado anteriormente, a II CNDRSS foi realizada em 2013, em três etapas: conferências territoriais e temáticas, conferências estaduais e a nacional, com a participação de mais de quarenta mil (40.000) pessoas ligadas ao rural e conseguiu superar a meta de paridade de gênero, que havia sido proposta na I CNDRSS. Essa segunda conferência teve o objetivo de gerar subsídios para a elaboração do PNDRSS, portanto houve um recuo na ideia de construir a PDBR, conforme citada anteriormente como objetivo da I CNDRSS. No entanto, essa segunda conferência reafirmou as instâncias territoriais como espaços de construção e debate do desenvolvimento rural e confirmou a importância da abordagem territorial como elemento de organização e reflexão sobre o rural.

Ressalta-se que o principal produto da II CNDRSS foi o PNDRSS, que apresenta entre os seus oito objetivos estratégicos, cinco deles diretamente relacionados com a temática da gestão social do desenvolvimento territorial, quais sejam:

- a) a adoção da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural;
- b) a promoção da gestão e da participação social na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas;
- c) a promoção da autonomia de mulheres;
- d) a promoção da autonomia de jovens;
- e) a promoção do etnodesenvolvimento, priorizando os povos e populações tradicionais (BRASIL, 2014).

Esse plano representa um marco para o desenvolvimento rural no Brasil, pois além de ser o primeiro plano construído sobre esse tema, ainda reforça os processos de cidadania e democracia no meio rural, uma vez que foi construído com ampla participação da diversidade e pluralidade de atores que representam o rural brasileiro. Isso representa um importante passo na caminhada de um projeto democratizante para o Brasil rural, porém é preciso

aguardar os próximos passos da democratização do rural a partir desse novo governo da Presidente Dilma Rousseff, e desse novo momento da história do Brasil rural, em que os atores sociais parecem estar mais conscientes sobre qual rural desejam para o futuro.

Porém, a concretização desse plano de desenvolvimento para o rural brasileiro irá depender em parte do uso que esses atores sociais irão fazer do mesmo, mas também do tratamento que esse novo governo da presidente Dilma Rousseff irá dispensar ao projeto de construção de uma política de desenvolvimento rural de fato. Pelo discurso da presidente e do novo ministro do MDA, tudo indica que o diálogo com a sociedade será uma prioridade, portanto, se isso de fato ocorrer, terá grande chance de avançar o projeto democratizante do Brasil rural por meio do fortalecimento dos processos de gestão social do desenvolvimento rural, possivelmente embasado na abordagem de desenvolvimento territorial.

3.2 O desenvolvimento territorial no Brasil como uma abordagem de desenvolvimento rural: aproximação entre gestão social e desenvolvimento territorial

Nesta seção será apresentada uma revisão da literatura brasileira sobre a iniciativa de desenvolvimento territorial no Brasil como abordagem de desenvolvimento rural e sua relação com o conceito de gestão social. Nessa revisão priorizou-se as análises críticas de diversos autores que estudam o tema, sejam eles essencialmente acadêmicos ou que transitam entre o poder executivo (gestores públicos) e a academia.

O desenvolvimento rural assume vários enfoques e estratégias, a depender do grupo de estudo ou de formulação de políticas públicas, bem como do ambiente institucional ou continente usado como referência sobre o tema. Porém, geralmente aparece a preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população rural e do meio ambiente como elementos importantes e, mais recentemente, conforme explicado na primeira seção deste capítulo, inclui-se também o tema da autonomia dessa população rural para decidir sobre o estilo de vida que prefere levar.

Para Navarro (2001) esse desenvolvimento trata-se de uma ação previamente articulada que pretende induzir mudanças em um determinado ambiente rural, que tem o Estado nacional, ou seus níveis subnacionais como principais agentes. Este autor ressalta que o desenvolvimento rural é “[...] também campo de produção do conhecimento e sujeito a arquiteturas analíticas inspiradas por tradições teóricas diversas e, muitas vezes, divergentes entre si.” (NAVARRO, 2001, p. 90). Tal divergência pode ser observada sob diversos ângulos, sendo um deles a questão setorial associada à noção de desenvolvimento rural. Ou

seja, inicialmente, em estudos rurais, considerou-se a esfera agrícola como sinônimo de rural, situação essa, que segundo Navarro (2001) passou a sofrer mudanças a partir da década de 1990.

Ao encontro do que foi dito no parágrafo anterior, Navarro afirma que a definição de desenvolvimento rural sofreu algumas variações ao longo do tempo, “[...] embora normalmente nenhuma das propostas deixe de destacar a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento [...]” (NAVARRO, 2001, p.88). As diferenças, portanto, surgem nas estratégias, nos processos, métodos e metodologias escolhidos.

Nessa perspectiva, Schneider (2004) considera que a definição de desenvolvimento rural ainda é complexa e multifacetada e passível de ser abordada por diversas perspectivas teóricas. Mesmo assim, este autor propõe uma definição ampla para o desenvolvimento como um processo que resulta de ações articuladas, “[...] que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais.” (SCHNEIDER, 2004, p. 98).

Partindo de um ponto de vista prático e normativo, Navarro (2001) entende que o desenvolvimento rural pode se referir também a programas realizados pelo Estado, desde que tenham conseguido produzir mudanças positivas no mundo rural a partir de objetivos previamente definidos com os atores locais. Por outro lado, pode também se referir.

[...] à elaboração de uma “ação prática” para o futuro, qual seja, implantar uma estratégia de desenvolvimento rural, para um período vindouro (assim, existiriam diversas metodologias de construção de tal estratégia, bem como um amplo debate sobre seus objetivos e prioridades principais) (NAVARRO, 2001, p.89).

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial no Brasil tem sido tratado como uma estratégia ou abordagem de desenvolvimento rural, embora em alguns ambientes, sobretudo fora do meio acadêmico, ainda se refiram a ele como sinônimo de desenvolvimento rural e não como uma de suas estratégias, haja vista que existem outras abordagens, como é o caso de estratégias setoriais, cujo foco se restringe à conservação e uso de recursos naturais ou ao desenvolvimento da agricultura patronal.

Com base em uma parte da literatura sobre o tema no Brasil, pode-se observar que autores ligados à academia, como Schneider (2004; 2006; 2009), Favareto (2010; 2000), Delgado e Zimmermann (2008), Delgado (2010), Leite, Kato e Zimmermann (2008), Veiga (1998; 2001), Abramovay (2006) se referem ao desenvolvimento territorial como uma

abordagem ou enfoque que diverge de um horizonte setorial do desenvolvimento rural. Do mesmo modo, se referem alguns gestores e consultores que tiveram ligação com o MDA, por meio da SDT, tais como Duncan (2010), Oliveira (2010); Corezola, Oliveira e Almeida (2010) e Echeverri (2010). Não se quer dizer com isso, que todos os autores citados anteriormente concordem que a abordagem territorial no Brasil enquanto estratégia de governo consegue de fato atender aos critérios de uma estratégia intersetorial de desenvolvimento rural. O que fica claro nas considerações desses autores é que teoricamente a abordagem territorial deve romper com a política setorial.

O argumento supracitado fica mais claro nas considerações mais abrangentes de Schneider (2004; 2009), quando o mesmo destaca, inclusive, que vários autores consideram que a abordagem territorial representa um avanço com relação ao enfoque setorial. Em seguida Schneider et al. reforça essa afirmação, ao dizerem que a abordagem territorial consegue superar as rígidas escalas de gestão, poder e planejamento, que não correspondem ao contexto da ação do Estado e nem à necessidade de participação dos atores da sociedade civil (SCHNEIDER et al., 2010).

Partindo de um ponto de vista focado na experiência brasileira relativa ao enfoque territorial, Favareto (2010) avalia que, embora haja um grande esforço por parte dos mentores intelectuais e por parte do Estado brasileiro para romper com a marca histórica da implantação da estratégia territorial, qual seja, o viés exclusivamente setorial, focado especialmente no segmento agricultura familiar, o mesmo ainda não conseguiu tal intento, uma vez que não conseguiu, por exemplo, articular o segmento da agricultura familiar com o da agricultura patronal, como já haviam sugerido Veiga (2001) e Navarro (2001) antes mesmo da implantação da abordagem territorial de fato pelo governo brasileiro.

Ao tratar da emergência da abordagem territorial, Favareto (2010) destaca que não há dúvida da importância dessa abordagem para o estudo do desenvolvimento rural. Para este autor, isso está claro pela definição dos conteúdos relativos à nova etapa do desenvolvimento rural; pelas tendências verificadas na ruralidade do capitalismo avançado (referindo-se às experiências territoriais na Europa); pelas categorias cognitivas que vêm sendo criadas pela sociedade, tanto para compreender como para induzir a performance das áreas rurais.

Sobre esse aspecto, Schneider (2004) entende que a abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos, uma vez que se constitui como espaço construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente. Além disso, esse autor afirma que a origem dos fatores que ocasionaram a emergência da abordagem territorial está em dois processos distintos:

“Primeiro, pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional” (SCHNEIDER, 2004, p. 100). Ou seja, na visão desse autor a abordagem territorial acabou perdendo o seu poder explicativo enquanto referência teórica e conceitual ao ser considerada como unidade de referência para uma visão urbana e industrial do desenvolvimento, tornando-se insuficiente como instrumento para o planejamento de ações públicas para o desenvolvimento rural.

O segundo processo “está baseado no questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica que passaram a se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo do que de escala.” (SCHNEIDER, 2004, p. 103). Nesse sentido, o autor citado anteriormente considera que a abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas e superou a dicotomia espacial de rural *versus* urbano. O que Moraes (2008) concorda, de vez que, em sua opinião, a definição de território rural incorpora tanto as cidades, com seus entornos, quanto todas as suas áreas rurais e agrícolas.

Desde os anos de 1990 vinha sendo desenvolvida na Europa a experiência do Programa Leader, que segundo Favareto (2006), instituiu um novo modelo de organização das políticas públicas para o meio rural europeu baseado no enfoque territorial, contrapondo-se à política agrícola convencional. De acordo com Duncan (2010) essa experiência europeia constituiu-se em um programa de recuperação de regiões rurais estagnadas e gerou resultados positivos nos processos de desenvolvimento rural, por isso foi capaz de influenciar os intelectuais e formuladores de políticas públicas rurais no Brasil, sobretudo no âmbito do Condraf.

Em 2001, quando José Eli da Veiga foi Secretário Executivo do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)³¹, o mesmo já previa no campo de atuação desse conselho as estratégias para operacionalizar a abordagem territorial, referindo-se a essa abordagem como sendo uma forma de o Estado apoiar os processos de desenvolvimento.

[...] o que mais faz falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas micro-regiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução. **Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham**, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel dos governos federal e estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver o **indispensável empurrão inicial**.

³¹ Este conselho foi renovado em 2003, passando a ter paridade entre poder público e sociedade civil, mas manteve o mesmo nome, embora com a sigla Condraf, como forma de evidenciar a agricultura familiar, já que este conselho é ligado à estrutura do MDA.

Não se trata, contudo, de propor uma simples transferência de recursos a articulações intermunicipais. A ideia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações. **Ou seja, a participação do governo federal deve ser de natureza contratual e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros.** Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental poderá até ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a Capacitação necessária. (VEIGA, 2001, p.111, grifos nossos).

Percebe-se que tais ponderações de Veiga neste artigo foram totalmente acatadas pelo programa de desenvolvimento territorial, o Pronat, que consoante citado anteriormente foi implantado pelo MDA a partir de 2003. A seguir no quadro 4 apresenta-se o percurso normativo do Pronat, explicitando a afirmação de o mesmo ter acatado as sugestões de Veiga. Mesmo assim, entende-se que esse fato não contraria a afirmação de Chiriboga (2010), de que a visão normativa do desenvolvimento territorial no Brasil avançou mais rápido do que o instrumental acadêmico.

Na prática verifica-se que o apoio (ou empurrão) por parte do Estado ao processo de desenvolvimento que Veiga (2010) se referiu se mantem há mais de uma década. Portanto, carece de uma avaliação no sentido de definir o melhor momento para que o Estado possa diminuir a intensidade de seu apoio a determinados territórios, possibilitando com isso o apoio a novos territórios, caso a política de desenvolvimento territorial seja mantida nesse novo contexto de mudança de gestão no Governo Federal.

Quadro 4. Resumo do percurso normativo mantido no âmbito do Pronat (SDT-MDA) no período de 2003-2014

Objetivo geral e elementos estratégicos
<p>O Pronat é o único programa de governo mantido pela SDT e tem como objetivo promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que busquem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. Este Programa tem como foco a abordagem territorial do desenvolvimento rural, que está alicerçada em três elementos fundamentais: 1) a constituição do território de identidade, cuja criação parte de elementos de identidade, características geográficas, históricas, sociais, ambientais, econômicas, políticas e institucionais comuns a um grupo de municípios; 2) a constituição de uma nova institucionalidade, que congregue as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial³², o qual deverá executar a gestão social do desenvolvimento territorial; e 3) o</p>

³² Destaca-se que essa é uma denominação genérica que a SDT adotou para as institucionalidades territoriais, idealizadas de acordo com a Nova Economia Institucional (NEI), que orienta a organização de arranjos

planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro dos atores do território, traduzidos em programas, planos e projetos.
Conceito de território
No âmbito do Pronat o território é definido como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.
O Colegiado de Desenvolvimento Territorial
O Pronat incentivou a criação de um colegiado territorial em cada território de identidade, considerando que estes são espaços de integração, articulação e concertação da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam. É o espaço responsável pela gestão social do processo de desenvolvimento que se estabelece no território, uma vez que essa institucionalidade reúne representantes do poder público e da sociedade, bem como de empresas privadas, embora a inclusão desta última nos espaços colegiados territoriais ainda seja limitada.
Os colegiados territoriais se orientam pelas resoluções n.º 48 e n.º 52 do Condraf, que na atualidade estão aquém deste tipo de arranjos organizacionais ³³ . Com o propósito de suprir este vazio institucional a SDT elaborou um documento para orientar a constituição e funcionamento dos colegiados. Porém, a própria SDT e o Comitê de Desenvolvimento Territorial reconhecem que os colegiados territoriais ainda enfrentam dificuldades para atender tais orientações, visto que cada território se constitui a partir do enraizamento social e institucional dos seus atores e organizações, muitas vezes atribuindo uma maneira muito peculiar de organização do colegiado territorial, sua representação e composição.
O Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS)
O Pronat também incentivou e apoiou técnica e financeiramente a elaboração de um PTDRS em cada território, sob a coordenação dos colegiados territoriais e com apoio de consultores contratados via SDT/MDA. Esses planos deveriam conter um diagnóstico do território, uma visão de futuro e os programas, projetos, diretrizes, ações e atividades para orientar o desenvolvimento do território.
Conceito de Gestão Social

institucionais, sobretudo com o objetivo de reduzir os custos de transação nas relações econômicas (NORTH, 1990, 1991), embora isso não esteja explicitado nos documentos institucionais do MDA.

³³ A Resolução 48 de 16 de setembro de 2004 propõe diretrizes e atribuições para os órgãos colegiados de desenvolvimento rural sustentável, nas diferentes escalas de atuação. A Resolução 52 de 16 de fevereiro de 2005 aprova recomendações do Condraf para as institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural sustentável.

A gestão social é definida no âmbito do Pronat como sendo o ato de gerir políticas públicas, administrar e cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão sobre o quê pode ser feito entre o Estado e a sociedade civil.

Ciclo de Gestão Social

Diante do conceito de gestão social proposto pela SDT, essa propõe para aplicação nos territórios um esquema, considerado como ciclo de gestão social no âmbito do Pronat, que tem como elementos o planejamento territorial, a organização social, a coordenação e o controle social de políticas públicas desenvolvidas nos territórios rurais. Além desses elementos, a política de desenvolvimento territorial propõe quatro princípios da gestão social:

- a) participação, ligada ao planejamento;
- b) descentralização, ligada à coordenação;
- c) democracia, ligada à organização;
- d) transparência, ligada ao controle social. Além disso, recomenda processos contínuos de mobilização social e formação de Agentes de Desenvolvimento.

O Sistema de Gestão Estratégica (SGE)

Para a SDT, 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. Nessa perspectiva, a SDT construiu o SGE como forma de contribuir para a gestão de informação, conhecimento e comunicação dentro dos processos e fluxos de decisões que compõem o Pronat. O SGE tem como objetivo proporcionar ferramentas de informação e comunicação para apoiar a gestão social dos territórios. Além disso, busca promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; realizar avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; e disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos.

Os idealizadores do SGE consideram que os atores são usuários e geradores de fluxos de informação e estão classificados em três grandes grupos, de acordo com sua relação e grau de vinculação com os processos da política de desenvolvimento rural. O primeiro grupo corresponde aos atores diretamente vinculados às decisões e práticas das ações e programas que compõem a estratégia para o desenvolvimento rural sustentável, neste caso são a SDT e o Condraf, sendo este composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil. O segundo grupo é constituído por atores territoriais, representados especialmente por colegiados territoriais, Células de Acompanhamento e Informação (CAI)³⁴, Bases de Serviços³⁵ e Entidades Parceiras da SDT. O terceiro grupo corresponde aos estudiosos do tema e o público em geral.

³⁴ São unidades operativas nos territórios rurais e têm a função de coletar, registrar dados e analisar as informações geradas pela alimentação do SGE, assim como, apoiar a gestão dos colegiados territoriais. As

A estrutura do SGE inclui processos que vão desde a gestão do programa, dos projetos apoiados pela SDT até a gestão dos colegiados territoriais, de modo a envolver todos os atores do processo de gestão social. Dessa forma, ele é estruturado a partir dos fluxos de informações que partem e chegam aos territórios, vindos de entidades parceiras, organizações sociais, instituições regionais, estaduais e federais. Essa informação é processada e regressa aos atores territoriais, com vistas à concretizar a função de apoio à gestão, acompanhamento e controle social da política de desenvolvimento territorial.

Fonte: adaptado de Oliveira, Perafán e Conterato (2013).

Seguindo com as sugestões de Veiga (2010), verifica-se que a proposta de mobilizar universidades e outros centros de pesquisa, para auxiliar nos processos de articulações intermunicipais, “[...] estabelecendo contratos de financiamento apenas com aquelas que apresentarem os melhores projetos [...]” (VEIGA, 2001, p.111) não foi totalmente acatada pela estratégia de desenvolvimento territorial. E que, portanto, continua sendo um desafio para a política de desenvolvimento territorial, uma vez que está sendo parcialmente superado pela experiência das antigas CAI (explicada no quadro 4), que mobilizou até 2013 as universidades como fortes parceiras no processo de acompanhamento, pesquisa e avaliação da estratégia territorial³⁶.

Favareto destaca que a partir da criação da SDT em 2003 ocorreu uma maior autonomia com relação à vertente infraestrutura do Pronaf, ocorrendo dois movimentos:

- a) todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa;
- b) os conselhos municipais são agora substituídos pela nova instância territorial (o Colegiado Territorial), que passa a ser a organização responsável pela gestão social

Células estão constituídas por um professor doutor coordenador do Projeto, um professor colaborador, um profissional responsável, em tempo integral, pela Célula e dois estudantes bolsistas. As equipes das Células operacionalizam suas ações graças a uma parceira entre o MDA e o CNPq por meio de um termo de cooperação com vista à seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica com foco no processo de monitoramento, avaliação e acompanhamento da qualidade dos resultados do Pronat. Um aprofundamento sobre a estratégia dessas células poderá ser acessado a partir de Echeverri (2010) e Brasil (2011).

³⁵ As Bases de Serviços Técnicos eram, até 2012, as principais parceiras do Pronat para a dinamização econômica dos territórios, prestando serviços especializados para o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários.

³⁶ A partir de meados de 2013 essa experiência das células de acompanhamento e informação foi substituída pelos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), também resultante de parceria entre MDA, CNPq e universidades brasileiras, com o objetivo de realizar ações de extensão, pesquisa e acompanhamento da política de desenvolvimento territorial.

dos territórios, o que representa um avanço institucional trazendo lições importantes para o contexto rural (FAVARETO, 2010).

Nesse sentido, ressalta-se a conclusão de Delgado et al. (2007), quanto ao Pronat ter conseguido promover um avanço na relação Estado e Sociedade no meio rural, porque possibilitou que representantes da Agricultura Familiar e gestores públicos, tais como representantes do executivo municipal (Prefeitos), dividissem o mesmo espaço de gestão para definir a aplicação de recursos públicos, direcionados por projetos estratégicos, com vistas ao desenvolvimento territorial. Isso representa um grande avanço, sobretudo para o controle social de políticas públicas.

Como foi bem lembrado por Bacelar (2010), igualmente relevante é a criação mais recente de uma rede de governança, ou seja, a Rede Nacional de Colegiados Territoriais, criada em março de 2010, durante o IV Encontro Nacional de Colegiados Territoriais. Essa rede é composta por todos os Colegiados Territoriais do Brasil. Até 2010 existia em torno de duzentos e cinquenta e dois (252) colegiados territoriais, reunindo mais de mil e duzentas (12.000) organizações públicas e da sociedade civil articulando o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento territorial no país e fortalecendo a gestão social, especialmente o controle social de políticas públicas (BRASIL, 2010).

Concorda-se com Favareto (2010), sobre o fato que é interessante que sejam exigidas contrapartidas do poder público estadual para investimentos federais. Porém discordo que o Estado deva premiar situações em que investimentos privados possam ser mobilizados. A justificativa do autor para essa proposta é que, dessa forma, não seria fortalecida a cultura dos investimentos não reembolsados. Porém, não fica claro que o Estado também tem o papel de financiar determinados investimentos e que o próprio Estado pode articular para que sejam realizadas parcerias público-privadas.

Por outro lado, acredita-se que no caso do Pronat seria mais interessante que os territórios apoiados pelo Governo Federal não recebessem recursos de investimento ou de infraestrutura no primeiro ano de sua homologação, e sim após esse período. Há experiências de territórios que avançaram significativamente no processo de gestão social, provavelmente porque em seu primeiro ano de existência só receberam apoio financeiro do Governo Federal para o custeio das ações de organização social. Não há uma comprovação científica disso, mas percebe-se evidências concretas de um melhor desenvolvimento organizacional em territórios cujo foco inicial não foi a disputa por recursos de infraestrutura e sim o apoio aos processos de mobilização, organização social e formação política. Porém boa parte dos

gestores públicos da estratégia territorial talvez ainda não tenha se convencido disso, ou então, não se sente preparada para assumir tal mudança.

Ainda sobre o modelo de aplicação de recursos para infraestrutura territorial não se pode deixar de reconhecer que há um limite com relação à legislação brasileira, pois a mesma não permite que recursos com esse fim sejam transferidos para organizações sociais e sim exclusivamente para organizações públicas. Nesse contexto surgem os consórcios públicos como uma alternativa. Mesmo que esses consórcios sejam compostos somente por órgãos do poder público municipal, como critica Favareto (2010), mas mesmo assim ainda representa um avanço do ponto de vista do fortalecimento da gestão social, uma vez que um consórcio público de direito público permite que várias prefeituras sejam proponentes de um projeto territorial, envolvendo vários prefeitos em vez de um. Isso permite a redução de problemas advindos de inadimplência das prefeituras municipais, que é recorrente nos territórios.

Outro fato importante é a possibilidade de o consórcio produzir um aumento na capacidade de controle social de políticas públicas, uma vez que o proponente passa a ser uma organização constituída de um coletivo, fato este que poderá resultar na diminuição de desvios de objetivos territoriais com relação à proposição e execução de projetos. Estes geralmente ocorrem sob a influência de vontades políticas de determinados gestores públicos, situação esta, que vem sendo bastante criticada por parte de atores territoriais, inclusive em forma de denúncia (BRASIL, 2008c; 2010).

Ainda sobre este aspecto, Favareto (2010) sugere que parte dos serviços e investimentos territoriais possam ser executados por meio de consórcios que envolvam também as organizações da sociedade civil. Porém, acredita-se que o problema não está na ausência de envolvimento da sociedade civil, pois essa participação social já acontece nos colegiados territoriais. O grande desafio é que os consórcios públicos estejam totalmente articulados com estes colegiados. De preferência, que tenham sido criados no contexto da estratégia territorial para facilitar o diálogo e a integração, com foco em um projeto comum para o território. E ressalta-se, conforme explicado anteriormente que, se o consórcio não for público, o mesmo não poderá acessar recurso de investimento ou infraestrutura.

Outra questão importante com relação ao financiamento de projetos territoriais, lembrada por Bacelar (2010), é o peso atual das emendas parlamentares no esquema de financiamento territorial. A autora cita que “No Pronat ele passou de 6% em 2003 para 43% em 2007, e 22% em 2008.” (BACELAR, 2010, p.216). É inegável que essa situação tenha fortalecido o financiamento público nos territórios, mas Bacelar (2010) tem razão ao argumentar que os territórios precisam de um modelo de financiamento mais estável para sua

sustentabilidade, uma vez que a aplicação destas emendas têm se dado em projetos territoriais que não foram discutidos ou propostos via colegiado territorial. Geralmente perpassam o território com base em ligações políticas dos parlamentares com o território. Essa questão acaba gerando mais um conflito no território e influenciando o processo de gestão social.

3.3 Avanços e limites do debate sobre gestão social do desenvolvimento territorial no Brasil à luz de algumas experiências na Europa e na América Latina

Nesta seção será apresentado um diálogo sobre gestão social e desenvolvimento territorial. Aqui será feito um resgate desses temas, no sentido que trata Tania Fischer (2002, 2010, 2011), isto é, na perspectiva da gestão social do desenvolvimento territorial. Diferentemente da seção anterior, o objetivo aqui será refletir sobre os avanços e limites do debate relativo à gestão social, mais focados em processos de desenvolvimento territorial no Brasil, buscando complementar essa discussão com o debate produzido na América Latina e na Europa, bem como destacar a forma como o conceito de gestão social aparece ligado ao conceito de desenvolvimento territorial, tanto na Europa, quanto na América Latina.

Diante dessa perspectiva, cabe explicar que gestão social e desenvolvimento territorial constituem dois processos, que são diferentes, mas estão intimamente ligados. Quando se fala aqui de gestão social do desenvolvimento territorial, está se referindo ao processo do processo. Então nessa seção será ressaltada a complexidade que isso representa na esfera de uma iniciativa de desenvolvimento rural no Brasil. Com essa discussão pretende-se também preparar a discussão que será desenvolvida no próximo capítulo, que irá tratar das relações de dominação e poder no território.

Uma vez introduzida esta seção, cabe inicia-la afirmando que a abordagem de desenvolvimento territorial e a gestão social não dispõem de uma teoria, constituem respectivamente uma perspectiva de desenvolvimento e um campo do conhecimento científico. Portanto o referencial que irá subsidiar esta pesquisa abordará os dois temas, demonstrando que os mesmos poderão aparecer ora inter-relacionados ora “desvinculados” nos debates que cercam ambos os temas, isso irá depender do autor escolhido e do grupo de pesquisa a que o mesmo se filia. Porém, mesmo quando o tema do desenvolvimento territorial aparece (ou parece) desvinculado do de gestão social, ainda assim esse último aparece de forma implícita, por meio de elementos como autonomia e descentralização.

A estratégia de territorialidade no processo de desenvolvimento rural sustentável vem suscitando inúmeros debates teóricos e sendo incluída no âmbito das políticas públicas no

Brasil. Neste cenário, a teoria do desenvolvimento territorial inclui uma série de conceitos, tais como a de territórios de identidades, participação, gestão social, governança e democracia, o que leva a uma prática que envolve uma complexidade de articulações e relações sociais que trazem diversos conflitos e desafios para a gestão social, especialmente sobre a participação na organização do território e no controle social de políticas públicas.

Conforme verificou-se no quadro 4 da seção anterior, a definição de território no âmbito da política de desenvolvimento territorial é bastante ampla e não diz muito sobre as relações de poder existentes na sociedade, que são decisivas na constituição de territórios. Essa definição também não envolve os processos dinâmicos intrínsecos aos territórios, que informam sobre as transformações constantes dos espaços geográficos. A definição normativa apenas define uma área de abrangência para uma política de desenvolvimento rural sustentável e não abarca questões teóricas necessárias ao embasamento dos atores sociais locais, contribuindo para a construção de redes que favoreçam a interação entre diferentes grupos, sujeitos, organizações e instituições.

Diante disso, Marcelo Lopes de Souza, expressa uma definição que revela um avanço no debate sobre território. Ele afirma que o território “é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78), não devendo, no entanto, ser confundido ou reduzido à figura do Estado, ao qual se vincula a ideia, por exemplo, de território nacional. Um território pode ser entendido como a projeção de relações sociais no espaço, o resultado das articulações entre os atores sociais locais, que reconhecem uma identidade comum, que criam uma teia de forças, rede de relações sociais e de poder. É nessa concepção que a política de desenvolvimento territorial brasileira se apoia quando afirma que território rural ou de identidade resulta de uma construção social. A identidade é, pois, um dos elementos que compõe um território. Por outro lado, a existência de um território também possibilita o surgimento, o reconhecimento ou a transformação de identidades territoriais³⁷.

Antes de aprofundar essa concepção de território como uma construção social, cabe destacar que também existe o território dado, que na concepção de Pecqueur (2005) trata-se de um território institucional e não dispõe de valor acrescentado, podendo, por isso, ser carregado de fatores de constrangimento e de limitações. Ao passo que o território construído é produto de um processo de melhoria, fruto do jogo dos atores, que não é postulado e sim constatado *a posteriori*. Também cabe lembrar que, conforme destacado por Carrière e

³⁷ Também cabe lembrar que “[...] um ‘território dado’, cuja delimitação é político-administrativa, pode abrigar vários ‘territórios construídos’.” (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 33).

Cazella (2006), um território dado resulta de uma delimitação político-administrativa, podendo abrigo vários territórios construídos.

Retornando à concepção de território construído e de forma complementar ao conceito supracitado, Haesbaert define o território como “[...] espaço simultaneamente dominado e apropriado [...]” (HAESBAERT, 2002, p. 121), onde existem formas de controle por determinado grupo ou classe e no qual se criam laços de identidade social. A dominação e a apropriação acontecem constantemente, seja de forma equilibrada, proporcionando uma interação construtiva, seja de forma autoritária, vertical e centralizadora. Na visão do autor o território é, portanto:

[...] o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (HAESBAERT, 2002, p. 121).

De outra parte, estabelecendo um paralelo com o contexto do desenvolvimento territorial, é possível identificar em territórios essa teia de forças que, em alguns casos, pode estar equilibrada, mas, em outros, pode tender para determinados nós, evidenciando a existência de grupos que centralizam ou conduzem os processos de decisão e a gestão territorial. Assim, verifica-se adiante, que um capital social forte nos territórios e o processo de mobilização que envolve a construção dos mesmos podem ser apontados como fatores de equilíbrio desta teia, por mais que em alguns momentos demonstrem a tensão e o conflito.

A política de desenvolvimento territorial brasileira é tida como uma estratégia de articulação entre políticas públicas e demandas sociais, buscando um estilo de desenvolvimento que se contraponha às abordagens setoriais, integrando atores sociais locais e políticas que observem as dimensões não só econômicas, mas socioculturais, ambientais e político-institucionais. A gestão social do desenvolvimento territorial pode contribuir, dessa forma, para uma maior eficiência das políticas públicas por meio da construção de novas institucionalidades. Assim, parte da gestão dos territórios passa a ser feita por conselhos, fóruns, consórcios, entre outras estruturas formadas com a representatividade dos atores territoriais, o que representa um avanço no controle social de políticas públicas.

É importante atentar para que essa perspectiva deva ser analisada sobre olhares críticos, com cuidados, para não se cair em discursos retóricos, mas, de antemão, e de acordo com Abramovay (2007), pode-se dizer que tal perspectiva abre caminhos para a compreensão da ruralidade, sob a ótica de interação social e da complexidade de relações culturais, políticas

e institucionais que constroem a dinâmica desse espaço, contribuindo também para a construção de novos caminhos para o desenvolvimento territorial.

No mesmo sentido, falar em ruralidades e territorialidades é, também, falar dos laços de identidade que são construídos nos territórios. O reconhecimento da identidade local é fundamental para a delimitação de um território. De forma dialética, a construção de territórios fortalece, afirma ou mesmo possibilita a construção de laços de identidade. Formas de envolvimento e de mobilização de sujeitos locais em ações coletivas, com caráter de reação a uma ordem ou condição imposta, que constituem, segundo Castells (1999), fontes de identidades.

O tema da identidade territorial é outro aspecto que tem avançado no debate sobre desenvolvimento territorial, mas é preciso avançar no entendimento da identidade como algo em constante transformação, não estáticas, sempre construídas, desconstruídas e ressignificadas. Essas identidades fazem parte do que Haesbaert (2002) chama de territorialidades alternativas, que traz um sentido de crítica aos espaços hegemônicos, de possibilidade de construção de espaços mais igualitários e democráticos, onde haja a inserção de diferentes grupos sociais normalmente excluídos, configurando contra-espacos (Moreira, 2007). Essa perspectiva se alinha fortemente com o conceito de gestão social e é nesse sentido que o debate em torno do tema identidade territorial precisa continuar avançando.

Adentrando o tema do desenvolvimento territorial, constata-se que apesar da abundância de estudos e da importância da emergência do enfoque territorial do desenvolvimento rural, Abramovay (2006) e Favareto (2010) afirmam que não há fundamentos teóricos consistentes para a noção de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, Favareto (2010) conclui que a abordagem territorial está expressa em um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais.

Reconhece-se o esforço de investigação e sistematização teórica sobre a abordagem territorial, que tem contribuído para o avanço do conhecimento e para a formulação de propostas no âmbito de políticas públicas. No entanto, tal esforço não conseguiu eliminar os problemas teóricos dessa abordagem (ABRAMOVAY, 2006)³⁸. Sobre esse aspecto, Bacelar (2010) considera que a consolidação da abordagem territorial requer tempo e modelos exitosos para se firmar, convergente com o entendimento de Schneider, de que abordagem territorial ainda precisa ser “submetida ao crivo da experimentação, da avaliação e, sobretudo, do decurso do tempo.” (SCHNEIDER, 2009, p. 26), pois apesar de já ter se passado uma

³⁸ Esse autor também se refere à ausência de uma teoria da interação social como base para a explicação dos laços sociais, que ele considera como fonte importante da formação dos territórios.

década desde a implantação dessa abordagem no Brasil, as práticas, os estudos e avaliações sobre essa experiência ainda têm o que avançar e aprofundar.

Especificamente sobre a recepção da discussão sobre desenvolvimento territorial no Brasil, Favareto (2010) destaca duas vertentes de estudos: os que analisaram os processos de mudança no meio rural brasileiro e os que analisaram as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil nos anos 1990. Ou seja, do ponto de vista desse autor, essa ideia permeia o ambiente político e acadêmico, sendo que os consensos nesse sentido ainda são parciais e provisórios. É possível que isso ocorra porque no caso do Brasil, tal ideia surge mais fortemente no ambiente político do que no acadêmico.

Favareto (2010) segue demonstrando isso através da literatura brasileira, especialmente os trabalhos de José Eli da Veiga, Ricardo Abramoway, Maria de Nazareth Wanderley e Hugues Lamarche, todos situados entre a década de 1990 e o ano de 2004, haja vista que de fato a estratégia de desenvolvimento territorial passa a ser executada no Brasil a partir de 2003. Nessa direção o autor destaca que a década de 1990 foi iniciada sob a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário acadêmico, enquanto que nos anos 2000 insere-se uma reavaliação do significado do desenvolvimento rural, que aparece sob a forma de debate em torno das relações entre o rural e o urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento.

Sobre o debate em torno do tema rural *versus* urbano, Schneider considera que a discussão que tenta delimitar o rural *versus* urbano é inócua do ponto de vista sociológico. E ainda afirma que a abordagem territorial “[...] suplantou a dicotomia espacial entre o rural *versus* urbano ou o campo *versus* cidade.” (SCHNEIDER, 2009, p. 20). Nesse ponto também há concordância com o argumento de Schejtman e Berdegué, de que a abordagem territorial deve considerar a relação entre esses dois espaços ou os “*vínculos urbanos-rurales*” (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 29) como importantes para a promoção do desenvolvimento territorial. Esse é um debate que avançou a partir da realização das duas conferências de desenvolvimento rural.

De acordo com o documento da primeira conferência de desenvolvimento rural, o ponto de partida do Brasil rural não se limita ao universo composto pela população que reside nas áreas rurais delimitadas segundo os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou às atividades agropecuárias nelas desenvolvidas. Nessa

nova visão, o espaço rural está sendo pensado de forma mais ampla, por meio da noção de ruralidade (BRASIL, 2008b; 2014).³⁹

Focalizando o debate na Europa, Ray (1998; 2000) oferece um referencial importante para o estudo do desenvolvimento territorial, mostrando que a gestão social está associada ao mesmo. Tal referencial foi desenvolvido a partir de estudos realizados no âmbito do Programa LEADER⁴⁰ – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais, iniciativa da União Europeia, implantada a partir de 1988 na Europa, como uma proposta de reforma política.

A estratégia do Programa LEADER busca a promoção do desenvolvimento socioeconômico endógeno no meio rural europeu, cujas análises sobre o mesmo contribuí para a teorização da economia política do desenvolvimento rural, que está em curso através de uma variedade de perspectivas temáticas. Esse desenvolvimento endógeno a partir de uma abordagem territorial representa uma intervenção eficaz, capaz de diminuir as divergências entre regiões, o que particularmente interessa à União Europeia, de vez que permite a promoção de um mercado único europeu (RAY, 2000).

Isso fortalece o continente europeu, mas também tem seu mérito por se constituir em um programa que realiza uma intervenção participativa, com ações do tipo *bottom-up*, não setorial, com foco na abordagem territorial de desenvolvimento, privilegiando os territórios desfavorecidos, ou menos desenvolvidos, do ponto de vista social e econômico. Dá-se importância também para o incentivo da participação de representantes de empresas privadas no processo de gestão do desenvolvimento (RAY, 1998; 2000).

Nessa perspectiva, a abordagem de desenvolvimento territorial se concretiza através de uma política territorial, baseada em uma gestão descentralizada, com parceria e cooperação entre as diversas escalas (local, regional, nacional e internacional) importantes para o desenvolvimento do território.

Algumas avaliações sobre o Programa LEADER reúnem material que pode ser utilizado como referência para a compreensão do processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Assim, constata-se que, apesar de a abordagem de desenvolvimento territorial ter conseguido mobilizar uma quantidade quase que insignificante de recursos públicos na Europa e, mesmo havendo um problema de descompasso entre o tempo para liberação de recursos e o tempo planejado para a realização das ações de

³⁹ Essa nova noção de ruralidade pode ser encontrada em Wanderley (2000; 2010), Graziano da Silva (1997), Veiga (2004) e Bacelar (2009a).

⁴⁰ *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.*

desenvolvimento, isso não constituiu impedimento para a obtenção de bons resultados no processo de desenvolvimento dessa região (RAY, 1998; 2000).

Para Ray (2000) a abordagem de desenvolvimento territorial enquanto intervenção de desenvolvimento endógeno significa explicitamente uma experiência ou iniciativa de democracia participativa, quando permite criar estruturas locais de participação para tomada de decisões importantes para o processo de desenvolvimento local ou territorial. Porém, esse autor lembra que o potencial da abordagem territorial para ativar a democracia participativa pode não ser bem vista no plano político. Pois neste plano, alguns atores veem este potencial como uma ameaça para as instituições legítimas da democracia representativa, por isso esses atores tratam com suspeita os programas de desenvolvimento endógeno.

Isso significa que uma determinada categoria de atores pode se sentir ameaçada com o aumento de poder de outra categoria, isso pode ocorrer não somente com representantes de instituições legítimas da democracia representativa, mas também com representantes de qualquer instituição, esfera ou instância que influencia no desenvolvimento territorial. Esses fatores são importantes para a análise da gestão social, uma vez que tanto a quantidade, quanto a qualidade da disponibilização de recursos para o território, acabam influenciando o processo de gestão social, que não depende exclusivamente das relações sociais locais ou territoriais, como também de processos de gestão que muitas vezes têm sua origem em espaços extraterritoriais.

Nesse sentido, Ray (2000) faz a seguinte ponderação: de um ponto de vista extra local, a abordagem de desenvolvimento endógeno/territorial pode ser indicada como um dispositivo de busca de legitimidade. Isto é, as organizações regionais, nacionais e internacionais podem buscar aumentar a legitimidade de suas agendas de mudança, argumentando que o desenvolvimento endógeno e a busca de seus interesses particulares são mutuamente compatíveis. Já de um ponto de vista local ou territorial, o desenvolvimento territorial pode ser adotado como uma estratégia oportunista, quando, por exemplo, a retórica do desenvolvimento endógeno é empregada por atores locais, a fim de conseguir recursos extralocais para o território.

Portanto, a abordagem de desenvolvimento territorial pode ter múltiplas funções a depender de cada território, e a gestão social se apresenta como um conceito importante ligado a esse processo de desenvolvimento, podendo surgir naturalmente no âmbito das relações sociais do território, ou ser induzida por atores extraterritoriais. Diante dessa perspectiva, a gestão social também pode ter múltiplas funções a depender de cada território.

Embora alguns autores considerem que atualmente o aspecto conceitual da gestão social não represente o grande desafio, assim como a sua legitimação, o que implicaria em prestar mais atenção aos ordenamentos territoriais que envolvem esforços de coalizão entre os atores, há que considerar como importante o estabelecimento de padrões mínimos de gestão territorial. Capazes de informar, por exemplo, de que forma as demandas são instituídas e atendidas territorialmente. Nesse caso, o desafio expressado por autores brasileiros seria a possibilidade de institucionalização da gestão social e a “[...] exaltação dos seus resultados em detrimento dos seus processos, que constituem em si mesmo a grande força da gestão social, [...]” (NASCIMENTO, 2012, p. 11).

Essa concepção de gestão social é discutida no âmbito de pesquisas acadêmicas, sobretudo na área de administração de empresas e gestão pública na América Latina, que tem como liderança o professor Fernando Tenório⁴¹, que define a gestão social como um “processo intersubjetivo” (TENÓRIO, 2008, p.36) responsável pela ação da cidadania tanto nas esferas públicas quanto privadas. Nessa perspectiva, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica⁴² porque busca substituir a gestão tecnoburocrática, por um gerenciamento mais participativo e dialógico entre o Estado e a sociedade, ou seja, que permita o compartilhamento de decisões entre os envolvidos no processo de gestão territorial, ainda que de antemão não se possa definir quais os papéis ou funções de cada ator social, seja ele público ou privado e menos ainda a respeito de níveis de gestão, não em termos de estruturas hierárquicas, mas sim em termos de legitimidade social na condução das diretrizes das políticas territoriais.

O entendimento de Tenório (2008) de que a gestão social deve promover uma racionalidade comunicativa entre os atores e seus níveis de intervenção, em um contexto onde os atores são considerados como sujeitos soberanos na sociedade, implica que a efetividade da mesma se dá somente quando os governos institucionalizam práticas de gestão pública, que permita ao cidadão participar ativamente de processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas. Com isso, o referido autor alinha a gestão social ao conceito de cidadania deliberativa. Nesse sentido, Tenório (2008) e Nascimento (2012), ressaltam, entre outros elementos, a participação, a coletividade, a democracia e a cidadania como ideais norteadores das ações de gestão social.

⁴¹ A constatação de que Tenório constitui liderança na América Latina se dá pelo fato de encontrar o conceito de gestão social desse autor em trabalhos de pesquisadores de outros países da América Latina, além do Brasil.

⁴² Considera-se neste estudo a definição de Bergue (2011) sobre gestão estratégica, qual seja: gerenciamento relacionado com o contexto a ser gerenciado, com foco naquilo que é essencial para a produção de valor público. Esse tipo de gerenciamento pensa a organização como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões.

A gestão social aqui enfatizada refuta a gestão ligada à lógica econômica dos mercados. Essa concepção liderada por Fernando Tenório condena o ato de pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, ou seja, do mercado tal como se comporta geralmente no sistema socioeconômico atual. Nesse sentido, a gestão social deve ser pautada “por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver.” (TENÓRIO, 2009, p. 4).

No que tange a relação entre gestão social e gestão estratégica, Tenório afirma que a gestão social tem relação com a gestão estratégica, mas é diferente, no sentido em que a primeira pressupõe um gerenciamento mais dialógico, permitindo o compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, devendo ser orientada pela racionalidade comunicativa, em um contexto em que os atores sociais tenham a oportunidade de expor suas argumentações para construir suas propostas a partir de acordos alcançados de forma comunicativa (TENÓRIO, 2008). A gestão social pressupõe a aproximação do cidadão a uma ação democratizante, ação que se traduz na influência concreta dos indivíduos sobre a transformação da sociedade “em que vivem e atuam” (TENÓRIO, 1999, p. 159).

Assim, constata-se que o debate sobre gestão social tem avançado no ambiente acadêmico, sobretudo voltado para a área de administração de empresas e gestão pública⁴³. Nesse caso, trata de forma dicotômica a gestão social e a gestão estratégica e, neste particular, tem pouca ou nenhuma relação com as experiências de desenvolvimento territorial. Por outro lado, verifica-se que essa dicotomia ainda não foi totalmente incorporada em outros espaços acadêmicos, especificamente voltados para a formação multidisciplinar em desenvolvimento rural e outros cursos relativos às ciências sociais, mais próximos dessa multidisciplinariedade, e que têm acompanhado mais de perto o desenvolvimento da política de desenvolvimento territorial. Nem tampouco esse debate foi iniciado no ambiente de formulação de políticas públicas voltadas para esse tema.

Assim, entende-se que o processo de gestão social desenvolvido no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil, que enfatiza os elementos da gestão estratégica, carece dar mais ênfase a elementos de cidadania, fortemente ligados à gestão social, sem deixar de dialogar com os elementos da gestão estratégica. Portanto verifica-se a necessidade de aprimoramento desse debate no âmbito da política de desenvolvimento territorial brasileira, visando melhor qualificá-lo com vistas à formulação de modelos de gestão social, mais adequados às diversas realidades dos territórios rurais. Portanto, é preciso realizar mais

⁴³ Tenório (2009) afirma que a gestão estratégica constitui uma concepção hegemônica no ensino, na pesquisa e na prática da Administração.

estudos sobre o processo de gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial, buscando uma maior compreensão desse processo.

Por fim, constata-se que é possível fazer uma relação entre o referencial da abordagem de desenvolvimento socioeconômico endógeno desenvolvido por Ray na Europa (1998; 2000) e a perspectiva de gestão social desenvolvida por Tenório (1999; 2008) na América Latina, especialmente no Brasil. Isto porque, ambas estão voltadas para o desenvolvimento social e político dos atores sociais, com vistas ao desenvolvimento de uma prática de cidadania deliberativa em espaços territoriais. Porém, constata-se que a abordagem europeia de desenvolvimento endógeno ou territorial foca visivelmente na dimensão econômica do desenvolvimento e é orientada não só ao ator social, mas também para a busca de eficiência do Estado na implementação de políticas públicas, enquanto que no conceito de gestão social no Brasil e na América Latina o foco é mais visível no empoderamento dos atores sociais, o que também poderá se traduzir em um aumento da eficiência do estado com relação às políticas públicas.

Oliveira, Perafán e Conterato (2013) constataram que até 2013 os territórios dispunham de recurso para formação dos atores participantes dos colegiados territoriais, mas em geral essa formação não aconteceu de acordo com a demanda dos atores territoriais. Essa situação foi criticada em alguns encontros nacionais de colegiados territoriais (BRASIL, 2008c; 2010), pois os representantes de colegiados que participaram desses encontros argumentaram que essa formação deveria ser mais focada em questões políticas relativas à organização dos atores para atuarem no processo de desenvolvimento dos territórios.

Um avanço nesse sentido foi a criação da Rede Nacional de Colegiados Territoriais em 2008, que tem funcionado como um importante espaço de gestão social e sob os princípios de uma rede de governança⁴⁴ a qual, pela sua própria condição de ser um espaço de coordenação e ações cooperativas entre os atores sociais, econômicos e institucionais, expressando a capacidade de um território para gerir os assuntos públicos (DALLABRIDA, 2006; 2007), implica processos contínuos de formação e ação para sua consolidação. Ainda, depois de quatro anos de sua constituição é cedo para falar dos resultados dessa rede, mas um aspecto a ser observado é o possível risco desse tipo de estrutura se converter em espaço de poder que reproduza o que essa própria rede pretende combater.

⁴⁴ Entendida como uma rede composta por representantes do poder público e da sociedade, bem como de órgãos colegiados de desenvolvimento, com o objetivo de articular as experiências inovadoras e exitosas de gestão social.

4 TERRITÓRIO, DOMINAÇÃO E PODER: UMA CONTRIBUIÇÃO DIALOGADA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, COM VISTAS AO ESTUDO DA GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este capítulo apresenta o referencial teórico e analítico que orientou esse estudo. Manifesta referências sobre abordagem de desenvolvimento territorial e gestão social, demonstrando de que forma estes temas podem se relacionar de forma complementar e enfatiza os temas poder, dominação e território, desde um ponto de vista dialogado entre as ciências sociais, com destaque para as áreas de geografia e sociologia. E faz uma relação desses temas com o campo da gestão social, sobretudo o processo de gestão social⁴⁵ do desenvolvimento territorial.

Para situar o entendimento sobre o lugar do tema gestão social no mundo científico, considera-se aqui a tese defendida por Araújo (2012), para quem a gestão social é considerada um campo (na perspectiva de Pierre Bourdieu) interdisciplinar em construção. Ressalta-se que existe outra forma de encarar a gestão social, tal como Cançado (2011), que a interpreta como um campo do conhecimento científico, dotada de fundamentos teóricos específicos. No entanto este mesmo autor também admite que se trate de um campo em construção, porém com tendências de consolidação, sobretudo no que tange ao elemento da participação social como um processo essencial dessa gestão (CANÇADO et al., 2011). Ressalta-se que esses autores também partem do conceito de gestão social que está sendo considerado nessa tese, ou seja, o conceito formulado inicialmente pelo professor Fernando Tenório e que será apresentado neste capítulo.

O referencial que será abordado a seguir irá destacar tanto os conceitos e fundamentos das perspectivas e teorias escolhidas para a realização deste estudo, quanto os seus principais elementos que permitem uma avaliação de suas aplicações. Desse modo orienta alguns pontos importantes para a tomada de decisão sobre a metodologia escolhida para a realização desta pesquisa e da análise da realidade empírica.

Para tanto, o capítulo foi composto por três seções, sendo que a primeira irá abordar os conceitos de território e territorialidade e espaço social relacionando-os com os temas gestão social e desenvolvimento territorial, mas no sentido que trata Tania Fischer (2002, 2011), isto é, na perspectiva da gestão social do desenvolvimento territorial. Na segunda seção será

⁴⁵ O campo da gestão social se origina em meados de 1990, a partir de “[...] práticas e saberes emergentes do novo ciclo de desenvolvimento brasileiro.” (FISCHER, 2011, p. 201).

apresentado o referencial teórico sobre o tema dominação e poder, com foco no estudo do território, buscando demonstrar a importância desse tema para o entendimento e/ou estudo de processos relativos à gestão social do desenvolvimento territorial. Finalmente a terceira seção irá ressaltar a importância da multi e interdisciplinaridade na área das ciências sociais aplicadas, mobilizando especialmente referenciais da geografia, da administração e da sociologia, mostrando como é possível e relevante a promoção do diálogo entre esses referenciais para dar conta de estudar o tema do poder no processo de gestão social.

4.1 Território, territorialidade e espaço social: elementos para pensar o processo de gestão social do desenvolvimento territorial

Essa seção inicia com o referencial sobre território, territorialidade e espaço social com o intuito de apresentar o conceito de território escolhido nessa tese, que não é exatamente o conceito normativo utilizado no âmbito da política de desenvolvimento territorial, mas que dialoga com o mesmo, ressaltando a importância da construção social do território. Os conceitos aqui discutidos também serão importantes para embasar o referencial teórico escolhido sobre desenvolvimento territorial, buscando definir melhor esse conceito no interior deste estudo.

Ainda se considera relevante estudar os temas território e, pois se verifica na década de 2000 um crescente interesse, sobretudo pelo tema territorialidade. Para Lajarge (2009), essa discussão ainda não foi esgotada, por isso ele manifesta três questões importantes para a continuidade dos estudos sobre o referido tema. Em primeiro lugar, ele considera que as ciências sociais estariam abandonando seu escopo. Em segundo, as ciências pertinentes não podem considerar os temas território e territorialidade esgotados.

Compartilhando com Lajarge (2009) a ideia de que os temas território e territorialidade ainda merecem atenção e, uma vez que a partir de Ray (1998) constata-se que a gestão social contribui com o tema da territorialidade⁴⁶, buscou-se nesse estudo entender melhor os processos de gestão social no âmbito da iniciativa de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, não se pode deixar de tocar no tema da identidade no processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Para Haesbaert (2007) a identidade territorial constitui uma abordagem geográfica da identidade e é configurada tanto em relação à sua dimensão histórica, quanto a sua dimensão geográfica, o mesmo argumenta que para desvendar a

⁴⁶ Essa mesma constatação está presente no estudo de Delgado e Leite (2011), que ressaltam a ampliação dos processos democráticos no meio rural a partir dos processos de gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial.

identidade territorial é preciso compreender o elo indissociável entre território, cultura e identidade. Não menos importante para este estudo é analisar como essa identidade territorial se relaciona com o tema da gestão social? Haja vista que Haesbaert (2007) também prevê essa relação.

É importante trazer à tona o debate contemporâneo das identidades focalizado a partir de sua dimensão territorial, tanto no que se refere ao caráter múltiplo, híbrido e flexível dos territórios e das identidades, quanto às manifestações territoriais e identitárias mais fechadas e essencializadas. Para tanto, Haesbaert (2007) foca suas ideias em dois lados da identidade territorial, o da multiterritorialidade e ao que o próprio autor chama de reclusão territorial.

Esses dois lados são bem representados em um trecho que o autor supracitado destaca em que o espaço-tempo se move claramente num ir-e-vir entre dois polos: o da liberdade e da autonomia, através de identidades múltiplas, híbridas, sempre abertas e negociáveis (referindo-se à multiterritorialidade) e o do fechamento em identidades unas, naturais e essencializadas (que seria a reclusão territorial).

Haesbaert (2007) constata a importância de se compreender as identidades mais fechadas, ou essencializadas. Porém, acaba se posicionando a favor da negociação entre diversas identidades (identidade mais aberta). Na realização deste estudo, parte-se do pressuposto de que no território não há um tipo de identidade melhor do que outra, e sim que todas têm sua importância a depender do contexto, portanto devem ser identificadas.

No estudo do território pode haver uma diversidade de identidades que influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento, bem como para a percepção dessas identidades, com foco na dimensão geográfica. Pois, o que se tem visto, em termos de resultados de análises sobre identidades territoriais, no âmbito da política brasileira de desenvolvimento territorial, é que as mesmas têm sido definidas muito mais com relação a uma dimensão social. Isto é, as identidades geralmente se referem a um segmento ou categoria sócio-política como, por exemplo, a agricultura familiar, ou mesmo a um ou mais produtos agrícolas, que se destacam em determinados territórios. Não se quer dizer com isso que esse tipo de identidade não seja importante, mas sim que essa identidade pode mascarar identidades relativas à dimensão cultural, que são igualmente importantes para compreender o processo de gestão social do desenvolvimento do território.

Outro aspecto relevante para o estudo do território é a discussão sobre o espaço, destacando-se especialmente a relação entre o físico e o social. Esse é um tema que não pode se ausentar das discussões sobre território e desenvolvimento territorial. Nesse sentido, Fernandes (1992) propõe abordar as diversas dimensões do espaço, de acordo com a forma

como o mesmo é representado pela sociedade. Esse autor constrói a análise da representação do espaço, a partir de relações binárias, do tipo: sacro-profano, centro-periferia, interior-exterior, alto-baixo, privado-público e natural-construído. Desde esse ponto de vista, essas relações são relevantes para categorizar o espaço social.

Mesmo considerando essa categorização dicotômica do espaço social um ponto de partida, a primeira vista reducionista, Fernandes (1992) tenta demonstrar sua importância, sobretudo porque esse sistema binário é inerente ao espírito humano, portanto não pode ser ignorado. Porém o autor reconhece que tal categorização não atende totalmente aos anseios de um mundo moderno, que irá perceber o espaço social de forma mais complexa, portanto ressaltando as interfaces das relações binárias que se estabelecem no mesmo.

Fernandes (1992) destaca que o espaço social é multifacetado, dinâmico e assume diversos significados, a depender do referencial a ser considerado. Ou seja, esse espaço pode ser percebido de forma diferente pelos atores sociais que buscam a sua categorização de acordo com as suas representações sociais. Neste caso, elementos como a história, a identidade, o imaginário, os sonhos, as simbologias, bem como os efeitos provenientes da posição e das trajetórias sociais serão determinantes na percepção desse espaço e até mesmo na sua construção, pois o espaço social pode tanto ser considerado como natural quanto resultado de uma construção social, o que dará a ligar para a ideia de território enquanto construção social, já que são os atores os responsáveis por territorializar o espaço. Nesse sentido, Carrière e Cazella introduzem o termo espaço-território, que se diferencia do espaço-lugar “[...] pela sua ‘construção’ a partir do dinamismos dos indivíduos que nele vivem” (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 33). Nesse caso a noção de território designa a confrontação dos espaços individuais dos atores, considerando as diversas dimensões.

Fernandes (1992) refere-se demasiadamente a espaços físicos, embora deixe claro que o espaço social não esteja necessariamente ligado a uma base física. Nesse sentido fica clara a ideia de espaço social, sobretudo relativa à categorização desse espaço a partir das relações dicotômicas, trazendo elementos importantes para pensar o objeto dessa tese, pois, ao analisar o discurso dos gestores da política territorial Oliveira e Perafán (2012) constataram que os territórios rurais de identidade resultam de uma construção social, pois os mesmos não são dados pelo Estado e sim construídos coletivamente. Embora se considere algumas exceções no Brasil, em que há uma forte ação do Estado na construção dos espaços territoriais, que parece não representar de fato um espaço social, mas sim um espaço normativo.

Esse espaço normativo é constituído, sobretudo, a partir de um poder local predominante, que certamente também interferirá no processo de gestão social. Essa

interferência pode ser tanto positiva, quanto negativa, a depender da realidade de cada território, bem como da percepção dos atores sociais. Isso parece estar presente nas entrelinhas do que Fernandes (1992) destaca como relações dicotômicas.

Raffestin (2011) faz uma crítica ao uso dos termos espaço e território como sinônimos ou equivalentes. Embora este autor concorde que espaço é uma noção e território é um conceito. Ele também considera que o espaço é anterior ao território. Portanto, o território é uma porção do espaço, que pode ser visível ou invisível “é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático⁴⁷. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator territorializa o espaço.” (RAFFESTIN, 2011, p. 128). O espaço surge de modo original, enquanto que o território é construído pelos homens. Nesse sentido o espaço é dado, enquanto que o território se apoia no espaço, mas é uma produção a partir desse espaço, onde se estabelece um campo de poder, através das relações sociais de comunicação, onde se dispõe de informação e energia.

Raffestin (2011) expressa um sistema territorial composto pela relação entre elementos do espaço (superfícies, pontos e linhas) e os sistemas de objetivos e de ações, conhecimentos e práticas (econômicos, políticos, sociais e culturais). Nessa relação, a tessitura se dá quando as relações estão no nível das superfícies; os nós se dão no nível dos pontos. E as redes estão no nível das linhas. Isso resume a produção territorial citada anteriormente na definição de território.

As tessituras, os nós e as redes “podem ser muito diferentes de uma sociedade para outra, mas estão sempre presentes. Quer sejam formados a partir do princípio da propriedade privada ou coletiva, nós os encontramos em todas as práticas sociais.” (RAFFESTIN, 2011, p. 135). Neste caso, Raffestin considera que as tessituras, os nós e as redes são componentes universais ou invariáveis propriamente geográficas.

Toda a tessitura implica a noção de limite, isto é: “a tessitura é sempre um enquadramento do poder ou de um poder. A escala da tessitura determina a escala dos poderes.” (RAFFESTIN, 2011, p. 138). Assim, constata-se que os poderes podem intervir em todas as escalas, sejam elas dadas ou construídas, e a tessitura exprime a área de exercício ou de Capacidades dos poderes. Para Raffestin (2011) as tessituras políticas não se desfazem ou se apagam tão facilmente como as tessituras econômicas. A malha política resulta de uma

⁴⁷ Para Raffestin o ator sintagmático é aquele que realiza um programa em qualquer nível. Sintagmático é relativo a sintagma, que em linguística é a combinação de duas formas ou unidades linguísticas elementares em que uma, funcionando como determinante, cria um elo de subordinação com outra, dita determinada.

decisão de um poder ratificado, legitimado, enquanto que a malha econômica resulta de um poder de fato.

Toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder de atores dominantes. Esse poder é inevitável e não é, de modo algum, inocente. Portanto, é impossível manter uma relação que não seja marcada pelo poder. Da mesma forma que as tessituras e a implantação dos pontos, toda rede revela certo domínio do espaço. Na realidade, um domínio do quadro espaço-temporal (RAFFESTIN, 2011).

As imagens territoriais revelam as relações de produção e conseqüentemente as relações de poder, e é decifrando-as que se chega à estrutura profunda. Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que produzem o território. Essa produção de território se inscreve perfeitamente no campo do poder [...]. Todos nós combinamos energia e informação, que estruturamos com códigos em função de certos objetivos. Todos nós elaboramos estratégias de produção, que se chocam com outras estratégias em diversas relações de poder. (RAFFESTIN, 2011, p. 137).

Para Raffestin (2011) toda análise de um território supõe uma linguagem, uma vez que: sem linguagem, não há leitura possível; da mesma forma que não há interpretação e, portanto, não pode haver nenhum conhecimento sobre a prática que produziu o território.

O sistema territorial pode ser decifrado tanto pelas combinações estratégicas feitas pelos atores, quanto por meio dos ganhos e dos custos que tais combinações acarretam para esses atores. Desse modo o sistema territorial é tanto produto, como meio de produção e a territorialidade “pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema.” (RAFFESTIN, 2011, p. 144). Ela se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais, sendo consubstanciada a todas as relações. De certa forma representa a face vivida da face agida do poder. E a análise dessa territorialidade é possível pela compreensão das relações reais observadas a partir do seu contexto sócio-histórico e espaço-temporal. (RAFFESTIN, 2011).

Outra ideia de território, neste caso ressaltando o desenvolvimento sustentável, é apresentada por Di Méo (2006). Ele manifesta duas hipóteses sobre as qualidades potenciais dos territórios, focando nas questões sociais. A primeira hipótese propõe que o território constitui ferramenta eficiente para reativar os laços sociais e a segunda propõe que os novos territórios sociais sejam a alavanca eficiente do desenvolvimento sustentável. Na visão desse autor, para haver território ou territorialidade é preciso haver uma ação comunicativa. Para ele os atores sociais são importantes porque são responsáveis pela ação, portanto entende-se que

o território resulta de uma construção social, mas também pode resultar de uma construção política.

Para Di Méo (2006), a realidade do território não é estritamente política, na acepção do termo público. Ele chama a atenção também para a importância que têm as dimensões cultural e social, pois é na realidade do território que se dá o compartilhamento de experiências, representações e da identidade coletiva. Mesmo assim, o autor afirma que o território é considerado como um objeto de política e, acima de tudo, uma expressão do poder, podendo ser democrática e tolerante, ou excludente.

É nessa perspectiva que Di Méo (2006) tenta confirmar suas hipóteses, totalmente relacionadas entre si. Sendo assim, os laços sociais são reforçados a partir de um efeito de agregação, da partilha de espaços, recursos e poderes, constituindo uma arena de efeito intenso de desconstrução e reconstrução permanente, gerando, desse modo, espaços de governança, de gestão ambiental, que irão garantir um desenvolvimento sustentável.

Di Méo (2006) contribui com este estudo, em primeiro lugar por chamar a atenção para a importância da dimensão política na construção do território. Em segundo lugar por se alinhar a Raffestin (2011) ao argumentar que uma ação territorial pode tanto gerar inclusão, quanto exclusão social. Este é um tema relevante para o processo de gestão social do desenvolvimento territorial, já que o mesmo pode interferir no que há de mais caro para a gestão social, que é a participação e a autonomia dos atores sociais.

Por fim, o referencial de Di Méo marca a importância do território enquanto espaço que propicia uma gestão social, que pode resultar em uma gestão do território de forma sustentável, desde um ponto de vista social, ambiental e político. E é exatamente neste ponto que toca a problemática deste estudo. Pois, diversos estudiosos e atores sociais, envolvidos com a abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil apontam para a dificuldade dos atores territoriais (públicos e da sociedade) em realizar a gestão social do desenvolvimento territorial, o que certamente poderá dificultar o alcance de um desenvolvimento realmente sustentável no meio rural. E como foi bastante ressaltado nesta seção, o tema do poder aparece como importante elemento para compreender os processos de gestão social do território.

4.2 A importância das relações de poder no processo de gestão social do desenvolvimento territorial

Nesta seção será apresentado o referencial teórico sobre dominação e poder que orientou o estudo. Tal como na seção anterior, o foco continuará sendo o estudo do território e do processo de desenvolvimento territorial, ressaltando a importância da multi e interdisciplinaridade na área das ciências sociais aplicadas, mobilizando especialmente um referencial da geografia e da sociologia voltado para o estudo do poder, mostrando como é possível e relevante a promoção do diálogo entre esses referenciais para dar conta de estudar o tema proposto nesta tese, sempre tentando aprofundar questões principalmente relativas aos micropoderes dos diversos atores sociais e das institucionalidades, mas também sobre o poder do Estado, em espaços territoriais e em processos de gestão do desenvolvimento e, conseqüentemente, dos conflitos que são inerentes a esses processos.

Antes de entrar especificamente no tema do poder é importante tratar de dominação, haja vista que o poder não deixa de ser um meio para a dominação, que será tratada aqui a partir do referencial de Weber, que constitui uma referência clássica para o entendimento desse tema. Sendo assim, Weber (1992) considera que a dominação é representada pela probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos, ou para toda classe de mandatos. A autoridade não é, portanto, toda espécie de probabilidade de exercer o poder ou influência sobre outros homens. Nessa direção, a dominação se manifesta em uma relação, em que há uma determinada vontade de obediência mínima, ou seja, de interesse interno ou externo em obedecer. Isto é essencial em toda relação autêntica de autoridade. Por outro lado, o conceito de uma relação de dominação também se aplica mesmo a contratos formalmente livres, podendo-se considerar como dominação qualquer tipo de poder determinado por uma situação de monopólio; neste caso, pela possibilidade de ditar à outra parte as condições da relação.

No entanto, para Weber (1992), determinadas situações de poder não geram necessariamente uma situação de dominação, mas este autor descarta a possibilidade de uma separação rigorosa entre poder e dominação. Em sua concepção, toda dominação sobre uma pluralidade de homens requer geralmente um quadro administrativo. Este quadro administrativo pode estar ligado à obediência de seu(s) senhor(es) pelo costume, de um modo puramente efetivo, por interesses materiais ou por motivos ideais. A natureza destes motivos determina em grande medida o tipo de dominação.

De acordo com a experiência Weberiana, nenhuma dominação se contenta voluntariamente em ter como probabilidades de sua persistência motivos puramente materiais, afetivos ou racionais relativos a valores. Todos procuram despertar e fomentar a crença em sua legitimidade. A depender da classe de legitimidade pretendida, é fundamentalmente diferente, tanto o tipo de obediência, como o quadro administrativo para garantir o exercício da dominação e seus efeitos. Nesse sentido, Weber (1992) argumenta que é preciso distinguir as classes de dominação de acordo com suas pretensões de legitimidade. Logo, esse autor propõe três tipos puros de dominação, que ele denomina como dominação legítima. De acordo com o fundamento primário dessa legitimidade, Weber propõe que a dominação pode ser do tipo racional, tradicional e carismática.

A dominação racional se baseia na crença da legalidade de ordenações decretadas e dos direitos de mando chamados por essas ordenações a exercer a autoridade legal, onde se obedecem às ordenações impessoais e objetivas, sendo as mesmas legalmente constituídas, cujas pessoas por ela designada possuem o mérito da legalidade formal de suas disposições dentro do círculo de suas competências.

Como características desse tipo de dominação tem-se que o soberano legal, de tanto que ordena e manda, também obedece à ordem impessoal pelo que orienta suas disposições. Por outro lado, aquele que obedece, somente o faz enquanto membro da sociedade em questão e somente obedece ao direito. Assim como não obedece ao soberano por respeito à sua pessoa e sim pela ordem impessoal.

As categorias fundamentais da dominação legal são: um exercício continuado, sujeito a lei, dentro de uma competência que significa um âmbito de deveres e serviços objetivamente limitado em virtude de uma distribuição de funções e com a atribuição dos poderes necessários à sua realização. E também com fixação restrita dos meios coativos eventualmente admissíveis. Para Weber (1992), a estrutura pura de dominação do quadro administrativo é representada, na maior parte dos casos, pela burocracia.⁴⁸

Em geral, a dominação legal é exercida por meio de uma administração burocrática que, socialmente, significa a tendência à nivelção em interesse de uma possibilidade universal de recrutamento dos mais qualificados profissionalmente. Possui uma tendência à plutocratização em interesse de uma formação profissional que tenha durado o maior tempo

⁴⁸ Para Weber (1992), algumas características imprescindíveis de um dirigente típico da dominação formal podem também ser encontradas em um dirigente que representa a dominação carismática. Isso porque o tipo de administração legal e racional é suscetível de aplicação universal.

possível. E também a tendência à dominação da impessoalidade formalista, sem ódio e sem paixão, ou seja, sem amor e sem entusiasmo, formalmente igual para todos.

A dominação tradicional tem base na crença cotidiana, na santidade das tradições, que foram regidas por longos tempos e na legitimidade dos que se identificam com essa tradição para exercer a autoridade tradicional, onde se obedece à pessoa do senhor chamado pela tradição e vinculado por ela (em seu âmbito) por motivos de piedade no círculo do que é habitual.

Uma dominação é tradicional quando sua legitimidade repousa na santidade de ordenações e poderes de mando herdados de longos tempos. Acreditando-se nela em méritos dessa santidade. Nesse caso o dominador está determinado em virtude de regras tradicionalmente recebidas. As relações do quadro administrativo para com o soberano não se determinam pelo dever objetivo do cargo, mas pela fidelidade pessoal do servidor. Não se obedece às disposições constituídas, mas à pessoa chamada pela tradição ou pelo soberano tradicionalmente determinado. Sendo o mandato desta pessoa legitimado de duas maneiras: em parte pela força da tradição e em parte por livre arbítrio do soberano ao qual a tradição lhe demarca o âmbito correspondente.

Weber (1992) destaca ainda, que os tipos originários da dominação tradicional são a gerontocracia e o patriarcalismo originário. A gerontocracia é a situação em que, na medida em que existe uma autoridade em determinada associação ou sociedade, esta se exercerá pelos mais idosos, por serem os mesmos considerados como os melhores conhecedores da tradição. Já o patriarcalismo é a situação em que, na maioria das vezes primariamente econômica e familiar, a dominação é exercida normalmente pelo patriarca, de acordo com determinadas regras fixas e hereditárias.

Weber admite que não é rara a existência de gerontocracia e patriarcalismo ao mesmo tempo. O decisivo é que tanto o poder dos idosos quanto dos patriarcas está orientado pela ideia mantida pelos dominados de que esta dominação constitui direito próprio tradicional do prevalente. Porém se exerce, materialmente, como um direito preeminente entre iguais e em seu interesse. E, não é, portanto, de livre apropriação por aquele.

Já a dominação carismática se baseia na entrega extracotidiana à santidade, ao heroísmo ou exemplaridade de uma pessoa e às ordenações por ela criadas ou reveladas para exercer essa autoridade carismática, na qual se obedece ao líder carismaticamente qualificado por razões de confiança pessoal na revelação, heroicidade ou exemplaridade, dentro do círculo em que a fé em seu carisma tem validade. Na verdade Weber (1992) apresenta esse tipo de dominação como àquela que não há nenhuma obrigação ou regulamento formal para

que os dominados sigam ou respeitem o dominador, pois este domina unicamente pelo carisma que os dominados possuem por ele.

A dominação carismática se opõe, igualmente, enquanto fora do comum e extracotidiana, tanto à dominação racional, quanto à dominação tradicional. Ambas são formas de dominação cotidiana, rotineira; já a carismática é genuína, o que a torna totalmente diferente dos outros tipos de dominação.

Por fim, tem-se em Weber que a dominação burocrática é especificamente racional no sentido de sua vinculação às regras discursivamente analisáveis. A dominação tradicional está ligada aos precedentes do passado e, enquanto tal é igualmente orientada por normas. Já a dominação carismática é especificamente irracional no sentido de estranheza por todo e qualquer tipo de regra; subverte o passado, portanto é revolucionária e não conhece nenhuma apropriação do poder de mando. O carisma puro também é estranho à economia, pois constitui uma vocação no sentido enfático do termo (como missão ou como tarefa íntima), o que não quer dizer que tenha que renunciar sempre à propriedade e ao lucro, de vez que o chefe carismático busca meios materiais para fortalecer seu poder.

Entrando agora especificamente na questão do poder, de um ponto de vista da geografia, Raffestin (2011) em sua obra “Por uma geografia do poder” faz uma crítica à geografia política clássica, que historicamente focou apenas no poder do Estado, “geografia do Estado” (RAFFESTIN, 2011, p. 25). Três sinais são mobilizados pelos geógrafos para caracterizar o Estado, neste caso Estado-nação, são eles: a população, o território e a autoridade do próprio Estado. Portanto, Raffestin (2011) tem razão quando argumenta que o Estado não é a única forma política existente; mesmo sendo ele o representante mais bem acabado dessa forma política, o que lhe confere um lugar de destaque no espaço e no tempo, mas, certamente, ele não está sozinho.

Diante dessa constatação surge a importância de se considerar a relação entre Estado e sociedade, ou a relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, ao estudar o poder na geografia. Para Raffestin (2011) a complexidade das relações pode dificultar o entendimento e o uso da abordagem relacional. Nesse aspecto, ele chama a atenção para não se limitar ao estudo das relações bilaterais, pois em sua opinião, na maior parte do tempo, as relações são multilaterais.

Os principais elementos constitutivos da relação são os atores, a política, o conjunto de suas intenções ou finalidades, a estratégia desses atores para o alcance de seus fins, os intermediadores, os diversos códigos utilizados e os componentes espaciais e temporais da

relação. Aparentemente não é dado nenhum espaço ao poder, mas ele está presente e faz parte de todo o processo relacional (RAFFESTIN, 2011).

Raffestin (2011) faz uma diferença entre Poder e poder. O autor argumenta que o Poder (com P maiúsculo) é mais fácil de cercar porque se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que abrangem o território, controlam a população e dominam os recursos existentes. Esse tipo de poder é visível, facilmente identificável. Já o poder (com p minúsculo) é parte intrínseca de toda relação, é multidimensional e não está fixado necessariamente em um ponto central, pois, segundo Raffestin, o poder vem de vários lugares, de diversos pontos de uma teia de relações, uma vez que toda relação significa o ponto de surgimento do poder.

Sobre a natureza do poder, Raffestin sistematiza as proposições de Foucault, informando que o poder não se trata de uma definição. Isto é:

- 1 – O poder não se adquire; é exercido a partir de inumeráveis pontos;
- 2 – As relações de poder não estão em posição de exterioridade no que diz respeito a outros tipos de relações (econômicas, sociais, etc.), mas são imanentes a elas;
- 3 – O poder vem de baixo; não há uma posição binária e global entre dominador e dominados;
- 4 – As relações de poder são, concomitantemente, intencionais e não subjetivas;
- 5 – Onde há poder há resistência e, no entanto, ou por isso mesmo, esta jamais está em posição de exterioridade em relação ao poder. (RAFFESTIN, 2011, p. 48).

Para Raffestin (2011), a intencionalidade do poder, de que trata Foucault, revela a importância das finalidades, assim como a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações de poder. Este autor acrescenta que a energia e a informação sempre estarão simultaneamente presentes em todas as relações. É que a troca verbal não é puramente informacional, de vez que necessita de uma quantidade de energia para dar lugar à comunicação.

Isso evidencia o laço entre o poder e o saber. Porém, “não há nem informação pura, nem energia pura, sempre há uma combinação entre ambas, e o espaço-tempo relacional é organizado por essa combinação, onde o poder e o saber têm papel importante porque também atuam sobre essa relação. Por outro lado, a energia pode ser transformada em informação, portanto em saber; a informação pode permitir a liberação da energia, portanto de força. O poder também é, nessas condições, um lugar de transmutação.” (RAFFESTIN, 2011, p. 50).

Todo saber tem sua gênese em relações de poder, portanto saber e poder se explicam mutuamente. Não há relação de poder sem constituição de um campo de saber, e, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder. Todo ponto de exercício do

poder é, ao mesmo tempo, um lugar de formação de saber, saber este que se encontra dotado institucionalmente de determinado poder. Esses são, grosso modo, alguns princípios da genealogia dos poderes realizada por Michel Foucault (MACHADO, 2012, p. 28). Ressalta-se que Raffestin (2011) admite, assim como Foucault, que:

A relação de poder é intencional e não subjetiva, uma vez que a transformação pelo trabalho não se concebe sem uma intencionalidade e que a não-subjetividade é evidente, pois o trabalho está encerrado numa organização que ultrapassa e ao mesmo tempo dá significado ao sujeito. (RAFFESTIN, 2011, p. 51).

Nesse ponto, o autor supracitado faz uma crítica à hipótese de que a força de trabalho é a única coisa de que os homens podem dispor livremente. Pois, em sua opinião, se isso fosse verdade, as relações de poder seriam menos dissimétricas. Para esse argumento, Raffestin (2011) se apoia no fato de que é possível apropriar-se da força de trabalho, separando, assim, a energia da informação. O que poderia impedir o homem de dispor de uma ou de outra ao mesmo tempo, privando-o de sua Capacidade de transformação, a qual foi transferida para as organizações. Isto é o que Marx denominou de alienação do trabalho.

Ainda sobre o poder, Raffestin assinala que o mesmo não pode ser definido pelos seus meios, mas sim pela relação no interior da qual ele surgiu. Nesse aspecto, o autor argumenta que o poder busca utilizar os meios visando os trunfos. Olhando para o objeto dessa tese, os trunfos podem ser representados pelo território e pela população e recursos existentes⁴⁹, pois o trunfo do poder raramente é único. Isto é, quando se disputa poder sobre um território, também está implícito o poder sobre seus recursos e/ou sobre a sua população. O poder visa o controle e a dominação não só sobre os homens, mas também sobre as coisas. (RAFFESTIN, 2011).

Sobre o campo do poder, Raffestin (2011) considera que o mesmo pode ser diverso e que se dá em função das relações estabelecidas. Assim, pode existir uma infinidade de campos para uma multiplicidade de relações. Para definir a quantidade de relações possíveis entre determinados atores, o autor propõe a fórmula: $QPR = m(m-1)$, onde “m” representa a quantidade total de atores. Por aí se pode ter uma ideia da grande quantidade de tipos de relações possíveis no âmbito do FAF, que constitui o principal objeto dessa tese.

⁴⁹ População – Território – Recurso é uma divisão tripartida em uso na geografia política. A população está na origem de todo o poder, elemento dinâmico de onde procede a ação. O território representa a cena do poder e o lugar de todas as relações. E os recursos determinam os horizontes possíveis, que condicionam a ação (RAFFESTIN, 2011).

No campo das relações de poder também é importante tratar sobre as redes de poder. Nesse aspecto Raffestin alega que a circulação (de homens importantes, de bens raros, de materiais perigosos, por exemplo, entre outros) pode ser considerada como a imagem do poder, mas o poder nem sempre tem a intenção de ser mostrado e, mesmo quando o faz, é sem o desejar. A verdadeira fonte do poder deve, portanto, ser procurada bem mais na comunicação que na circulação (RAFFESTIN, 2011). Porque as redes de circulação são mais visíveis e dificilmente pode-se escondê-las totalmente. Já a comunicação é mais fácil de esconder, por isso é estratégica para o poder.

Portanto, um dos trunfos do poder na atualidade é a informação e, nesse caso, a informática é um dos meios de acesso a esse trunfo. O verdadeiro poder se desloca para aquilo que é invisível em grande parte, quer se trate de informação política, econômica, social ou cultural (RAFFESTIN, 2011). Nesse sentido a comunicação ocupa um lugar privilegiado, central, em espaços abstratos. Enquanto que a circulação não deixa de ser importante, mas ocupa lugar mais periférico e sua importância está no fato de que é ela quem irá testemunhar a eficácia da comunicação. O espaço central da comunicação se alimenta do espaço periférico da circulação. Isto é, a comunicação se alimenta de circulação, fazendo com que o território concreto seja transformado em informação, tornando-se um território abstrato e representado (RAFFESTIN, 2011).

Ao tratar tanto de comunicação quanto de circulação, os atores sempre irão se confrontar com uma rede. Aqui o importante são os traços dos desenhos do poder, que podem ser revelados inicialmente por meio de um pensamento, de um discurso ou de uma matriz que sintetiza os: como? Por que? E quando? De uma dada situação, cujas respostas poderão desvelar as estratégias dos atores sociais relativas aos movimentos e à comunicação e informação gerada em torno do processo de gestão social do desenvolvimento em um território.

Paul Claval é outro autor importante da Geografia, mobilizado nesta tese para tratar especialmente sobre o tema do poder. Mais precisamente para enfatizar a importância do espaço no estudo do poder em territórios. Esse autor inicia seus argumentos fazendo uma crítica sobre a massa considerável das publicações que dão destaque ao papel dos fatos da dominação. Em sua opinião “é surpreendente constatar a pobreza das reflexões sobre a natureza do poder, a diversidade de suas manifestações e seu lugar no conjunto da arquitetura social.” (CLAVAL, 1979, p. 7).

Um ponto importante destacado por esse autor é que os traços específicos da comunicação política revelam trocas assimétricas que constituem os fatos do poder, portanto

precisam ser refletidos em estudos sobre esse tema. Ele lembra que “poder, autoridade, dominação ou influência, são as categorias definidas há mais de meio século por Max Weber” (CLAVAL, 1979, p. 10). E que, ainda hoje, esse autor deve ser escolhido como ponto de partida para tais estudos.

Para Claval (1979), o jogo das assimetrias (relações e troca de informação) ao mesmo tempo pode limitar e potencializar ou garantir o exercício da liberdade. Para ele a grande lição dos fatos do poder “é que não há, no espaço, liberdade sem um mínimo de organização, mas que essa organização é uma ameaça para cada pessoa e restringe a autonomia das escolhas” (CLAVAL, 1979, p. 10). Nesse caso, a humanidade moderna passa a se alienar a partir da formação de áreas de grande circulação e de livre deslocamento, resultando em processos de dominações que parecem indispensáveis.

No âmbito de uma determinada sociedade, poder alguma coisa é estar em condições de realizar essa tal coisa. “A análise do poder é, numa primeira acepção, a análise da gama das ações que se sabe praticar para modificar o meio, explorá-lo e dele tirar o necessário à vida.” (CLAVAL, 1979, p. 11). Porém o poder não é apenas estar em condições de realizar por si mesmo as coisas, mas também fazer com que outras pessoas sejam capazes de fazer com que essas mesmas coisas sejam realizadas (CLAVAL, 1979).

Nesse sentido, o poder se traduz no aparecimento de assimetrias e desequilíbrios nas relações que, segundo Claval, podem ser distinguidos em vários níveis:

1) a situação mais simples é a do poder puro: a relação é perfeitamente assimétrica, aquele que ordena nada deve aos que dirige; pode utilizá-los como meios para chegar aos fins que determinou; age dando ordens e fazendo-as executar sem hesitação; 2) o exercício do poder é facilitado quando os que a ele estão submetidos aceitam a situação como natural e reconhecem a natureza legítima da autoridade; 3) a assimetria nem sempre é tão marcada como no poder puro e na autoridade; ela surge nas relações em que cada qual dá e recebe, mas de maneira desigual – é o caso dos jogos de influência; 4) há, finalmente, os casos em que o desequilíbrio não é percebido pelos atores da relação: a liberdade de alguns é reduzida sem que eles o percebam; fala-se então do efeito de dominação inconsciente. (CLAVAL, 1979, p. 11-12).

Estes vários níveis de poder, que ocasionam assimetrias nas relações, podem ser relacionados com os tipos de dominação de Weber, que foram apresentados no início desta seção.

Com relação ao estudo dos fatos do poder, Claval (1979) constata que não é tarefa fácil. Sua dificuldade repousa sobre o caráter multiforme desse fenômeno. Isto é, diferentes sociedades podem chegar aos mesmos resultados, utilizando tipos de relações bastante

diferentes, fato que pode explicar a variedade da organização espacial dos grupos e a complexidade de sua arquitetura.

Outro aspecto destacado por Claval refere-se à institucionalização das relações. Primeiro ele aborda o caráter limitado do universo das interações espontâneas, o qual é necessário um rompimento para atender a necessidade das pessoas com relação à exploração mais eficaz do meio ambiente. Nessa linha de pensamento, o autor assegura que a institucionalização das relações pode ser responsável por ampliar as fronteiras do universo acessível, mas também pode, como a outra face da moeda, abrir as portas para as formas sociais do poder (CLAVAL, 1979).

Para o autor supracitado, as regras que presidem às relações não são tão neutras quanto sua justificação pode fazer crer. Elas permitem a acumulação de vantagens de alguns dos envolvidos. A influência se difunde por toda parte, podendo por vezes tomar uma forma traiçoeira e desse modo podendo ser identificada com facilidade. O que o autor chama a atenção é que cada parte de uma relação tem plena consciência das estratégias disponíveis, e que isso lhes permite melhorar de posição na coletividade ou na sociedade onde vivem.

O poder como fenômeno central da organização social é um tema importante para esta tese, de vez que a gestão social se dá principalmente no âmbito de uma institucionalidade territorial, em que se relacionam supostamente os principais representantes do território, que são dotados de poder, fazendo surgir conflitos e competições. Sobre esse aspecto Claval (1979) argumenta que a competição pelos bens e pelo prestígio existe em todas as civilizações, porém em pequenas instâncias essa competição traduz-se mais por uma consciência política aguda do que por uma estruturação geral. Já em sociedades maiores, a situação é diferente, sobretudo com relação ao equilíbrio, pois o mesmo só é possível por meio da criação de instituições que permitam a troca ampliada, possibilitando uma limitação das tensões que dela resultam, portanto necessitando de uma definição de arquiteturas mais complexas, uma vez que a tentação do poder sempre irá existir.

Ao tratar sobre o espaço, a vida social e o poder, Claval argumenta que existe moeda mais preciosa que a da economia, como é o caso do valor moral. Em seu ponto de vista o prestígio constitui uma moeda invisível, mas tão valiosa quanto o mais valioso produto econômico. Esse fenômeno é capaz de duplicar as relações materiais de fluxos inversos que tornam evidentes os méritos das pessoas, pois o conjunto de valores se reforça, a posição social melhora, na medida mesma da aptidão em corresponder às expectativas dos outros e conformar-se aos modelos recebidos pela coletividade. Porém, esse prestígio enquanto moeda não consegue alcançar a circulação de uma moeda econômica, considerada mais objetiva,

portanto de ampla circulação no espaço. Ele se restringe a espaços mais estreitos, por ser mais subjetivo. Nesse ponto se destaca uma das importâncias do espaço, que vive sob a forma de imagens mentais importantes para a configuração das forças sociais que irão constituir as qualidades reais do território que dispõe desse espaço (CLAVAL, 1979).

Quanto à relação do poder com o espaço, Claval afirma que os fatos do poder têm uma dimensão espacial que se relaciona com os elementos por eles incorporados. “São fatos de organização, que implicam a mobilização de recursos físicos, embora dependam indiretamente da maneira pela qual estes são explorados e empregados pela sociedade.” (CLAVAL, 1979, p. 21).

Com relação aos mediadores em uma relação de poder, Claval esclarece que o detentor do poder ao delegar a outros a vigilância (ou controle), nunca tem certeza de receber uma informação completa e objetiva, haja vista que os intermediários geralmente têm interesse em guardar para si uma parte da informação recebida, com o intuito de se apropriar de uma parte do poder do chefe supremo. Nesse caso o chefe é obrigado a mandar espionar os encarregados da vigilância, gerando com isso um aumento dos custos das operações, o que não garante necessariamente a qualidade da operação. No final das contas, quando há intermediário nesse tipo de relação, a transmissão de informações se prolonga, aumentando assim as dificuldades no processo de controle (CLAVAL, 1979). O que esse autor quer dizer é que maior será a possibilidade de um controle efetivo do dominador sobre o dominado, quanto menor for a distância entre estas duas partes em uma relação de poder.

A partir daqui apresenta-se uma contribuição da sociologia para o estudo do poder, especialmente pela perspectiva foucaultiana. Ao introduzir o livro “Microfísica do Poder” de Michel Foucault, Roberto Machado (2012) argumenta que não existe neste autor uma teoria geral do poder. O que significa dizer que suas análises não consideram o poder como uma realidade que possua uma natureza, uma essência que ele procuraria definir por suas características universais.

Não existe uma totalidade ou universalidade em torno do conceito de poder, “mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é prática social e, como tal, constituída historicamente.” (MACHADO, 2012, p. 12). Porém, segundo este mesmo autor, não se pode negar às análises genealógicas do poder, que elas produziram um importante deslocamento com relação à ciência política, responsável por limitar ao Estado o fundamental sobre a investigação do poder.

Foucault propõe uma análise ascendente do poder, que o estuda não como uma dominação global e centralizada que se pluraliza, se difunde e repercute nos outros setores da vida social de modo homogêneo. Mas como tendo existência própria e formas específicas no nível mais elementar.

O Estado não é o ponto de partida necessário, o foco absoluto que estaria na origem de todo tipo de poder social e do qual também se deveria partir para explicar a constituição dos saberes nas sociedades capitalistas. Geralmente é fora do Estado que se instituem as relações de poder, consideradas “essenciais para situar a genealogia dos saberes modernos, que, com tecnologias próprias e relativamente autônomas, foram utilizadas e transformadas pelas formas mais gerais de dominação do aparelho de Estado.” (MACHADO, 2012, p. 16-17).

O poder não constitui de um lado os que o detêm e de outro aqueles que são alijados dele. “Rigorosamente falando, o poder não existe; existem práticas ou relações de poder. O que significa dizer que o poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona.” (MACHADO, 2012, p. 17). E que não se situa em lugar exclusivo ou privilegiado, ele funciona como uma máquina que se dissemina por toda a estrutura social.

Para Foucault o poder também tem um lado produtivo, transformador. De acordo com Machado (2012), o poder possui uma eficácia produtiva, uma riqueza estratégica, uma positividade, tendo o corpo humano como alvo, com vistas ao seu adestramento e aprimoramento. O poder não pode ser explicado inteiramente por sua função repressiva. Pois o seu objetivo básico não é expulsar os homens da vida social, impedir o exercício de suas atividades, e sim gerir a vida dos homens, de modo a melhorar suas Capacidades, aproveitando suas potencialidades.

Na tentativa de explicar a tese de que o indivíduo é uma produção ou efeito do poder e do saber, Machado (2012) explica de forma resumida que “o poder disciplinar não destrói o indivíduo; ao contrário, o fabrica. O indivíduo não é o outro do poder, realidade exterior, por ele anulado; é um de seus mais importantes efeitos.” (MACHADO, 2012, p. 25). Deve-se atentar para o fato de que este poder é característico de uma época e de uma forma específica de dominação.

Para Foucault (2012) a definição do governo não se refere de modo algum ao território. Governam-se coisas. Neste caso, o governo se refere não ao território, mas sim a um conjunto de homens e coisas (riquezas, recursos, meios de subsistência, costumes, hábitos, formas de agir e pensar, que é a relação dos homens com as coisas). Nesse sentido, constata-se que o conceito de Governamentalidade expressado por Foucault (2012) não se refere a um

Estado, território ou estrutura política. Refere-se às pessoas, isto é, trata da forma de governar as pessoas.

Essa preocupação em governar as pessoas tem forte relação com o poder pastoral, com a forma como os pastores cuidam e dominam seus rebanhos. Nesse sentido, Foucault (2012) faz referência ao texto de Maquiavel: “O Príncipe”, ressaltando que o príncipe é externo ao seu principado, pois o recebe como herança, por aquisição, por conquista, o que faz com que essa relação seja frágil; e é sobre este aspecto que o texto de Maquiavel irá focar no sentido de fortalecer o príncipe nessa relação.

Portanto, na análise de Foucault (2012) sobre a posição do príncipe, fica explícito que este príncipe irá tanto cuidar do seu principado, quanto cuidar dos perigos que ameaçam a relação entre príncipe e principado, de modo a demarcar este perigo para poder manipular a relação de forças no sentido de proteger seu principado. Para Foucault, “O Príncipe” de Maquiavel trata essencialmente da habilidade do príncipe em conservar seu principado, fato que a literatura anti-Maquiavel considera como a arte de governar, o que Foucault não concorda.

Segundo Foucault, o conjunto governo – população – economia política, constituído a partir do século XVIII, ainda não foi desmembrado. O que esse autor aponta como importante para a atualidade ou para a modernidade, “não é tanto a estatização da sociedade, mas o que [ele] chamaria de governamentalização do Estado” (FOUCAULT, 2012, p. 430), que se traduz nas táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, como por exemplo, a definição do que é público ou privado, o que é ou não é estatal.

Essa governamentalização de que trata Foucault é ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado, é um fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver e ser o que é hoje. Diante dessa perspectiva Foucault considera que o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido com base nas táticas gerais da governamentalidade. Na prática, essa governamentalidade é representada por meio das técnicas de governo. E os problemas da governamentalidade se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política.

Apresentou-se nesta seção várias formas de verificar o poder como um meio para a dominação. Essas formas aparecem em diversas disciplinas evidenciando a sua importância no estudo da gestão social, cuja interdisciplinaridade também é importante, conforme discussão apresentada na seção a seguir.

4.3 Importância, dificuldades e possibilidades da interdisciplinaridade nos estudos sobre gestão social e desenvolvimento territorial

Essa seção manifesta um retorno aos temas território, desenvolvimento territorial e gestão social, mas dessa vez com um olhar para o tema da interdisciplinaridade. Na verdade esse tema já foi ressaltado indiretamente nos capítulos anteriores, por isso o objetivo dessa seção é explicitar as dificuldades e manifestar algumas formas de superação sobre esse tema.⁵⁰

Parece óbvia a importância da interdisciplinaridade nos temas aqui tratados, sobretudo na gestão social, que teve na tese de Araújo (2012), a comprovação de que a mesma constitui um campo interdisciplinar de conhecimento em construção. Diversos estudos falam disso, alguns programas de pesquisa experimentam na prática e poucos programas de desenvolvimento conseguem implementar de fato uma política pública que realmente leve em consideração essa interdisciplinaridade em seu escopo, mesmo quando esses programas possuem equipes de formuladores multidisciplinares é rara a constatação de fato de uma interdisciplinaridade, parece que sempre uma disciplina acaba se destacando, e geralmente essa disciplina está ligada à formação de quem lidera o processo de formulação.

Focalizando o tema território, a partir de Lajarge (2009), que é um autor europeu, verifica-se que ele fala sobre a existência de uma teoria dos territórios e nessa direção ele vai usar o termo ciências do território, que em sua concepção constitui as formas como o território é estudado dentro de cada disciplina. Nessa linha de pensamento, percebe-se na maioria dos estudos brasileiros sobre territórios que esse tema é abordado em diversos espaços científicos e acadêmicos, bem como em diversas disciplinas, mas pouco se constata enquanto proposta concreta de interdisciplinaridade. Esta se dá muito mais em relação às metodologias de pesquisa, ou à forma como cada autor sistematiza o conhecimento, do que de fato como uma perspectiva ou abordagem mais elaborada e aprofundada de interdisciplinaridade. Do mesmo modo ocorre com os temas territorialidade, desenvolvimento territorial e gestão social.

⁵⁰ Considera-se assim como Echeverri (2009), que a gestão social está ligada ao desenvolvimento territorial, então ela também carece de ser pensada e agida de forma multidimensional e, conseqüentemente, de forma interdisciplinar. Portanto, ao se referir neste capítulo ao tema da interdisciplinaridade no campo do desenvolvimento regional ou territorial, automaticamente está se referindo também aos processos de gestão social.

Schneider (2009) também toca indiretamente nesse assunto, ao explicar que o conceito de território em estudos sobre desenvolvimento foi exportado da geografia, mas dialoga com estudos relativos a outras áreas das ciências sociais, sobretudo com estudos voltados para economia e planejamento. Ressalta-se que aqui não está se afirmando a ausência da discussão sobre a interdisciplinaridade nas esferas que tratam os temas supracitados. O que se quer destacar é que esse é um tema que precisa ser aprofundado, no sentido de produzir um conhecimento mais bem elaborado sobre essa questão e que o mesmo sirva tanto para o ambiente acadêmico, quanto para os ambientes de formulação de políticas públicas.

A justificativa para reforçar aqui o tema da interdisciplinaridade é a ocorrência e a recorrência do debate sobre multidimensionalidade nos estudos e análises sobre gestão social dos territórios, que aparece na coletânea organizada por Bacelar (2009b) no âmbito da política de desenvolvimento territorial. Acredita-se que se há um acordo de que a multidimensionalidade é importante nesses estudos, então isso remete automaticamente à importância da interação e integração das múltiplas disciplinas relativas às dimensões importantes no estudo do território e do desenvolvimento territorial.

Para reforçar esse argumento, a partir de um ambiente acadêmico interdisciplinar de pesquisas sobre desenvolvimento regional e territorial, Becker (2008) chama a atenção para a importância da interdisciplinaridade fazendo uma crítica à interpretação de processos de desenvolvimento essencialmente espacial-temporal de forma setorial-funcional por diversos profissionais, tais como: professores, pesquisadores, burocratas e gestores, que fazem uso de manuais ou planos de aulas, de pesquisas, de modelos e de ações públicas referentes a processos decisórios, todos de forma especializada e disciplinar. Em sua opinião, basta ter um mínimo de conhecimento e proximidade com as dinâmicas diferenciadas de desenvolvimento regional para perceber facilmente as barreiras entre as atividades de ensino, pesquisa, planejamento e gestão do desenvolvimento regional.

Becker (2008) avalia que as barreiras que impedem ou dificultam o trabalho interdisciplinar são notórias e poderão ser vencidas por meio de redes de cooperação entre professores, pesquisadores, planejadores e gestores do processo de desenvolvimento. No entanto não é fácil conseguir realizar parcerias concretas entre esses atores. Poucas são as experiências do Estado ou do setor privado no que tange o fomento desse tipo de parceria visando o planejamento ou aprimoramento de processos de desenvolvimento regional, territorial ou local.

Um exemplo desse tipo de parceria foi a implantação das Células de Acompanhamento e Informação (CAI) dos territórios, experimentado pelo MDA, CNPq e

algumas universidades brasileiras, conforme explicado no segundo capítulo dessa tese. Essa experiência pode ser vista como a formação de uma rede de colaboração entre as universidades situadas nas cinco regiões brasileiras, possibilitando a troca de experiências e informações de pesquisa sobre diversos territórios brasileiros. Por se tratar de uma rede informal de pesquisa sobre o desenvolvimento territorial, a mesma pôde facilmente ser expandida para outros espaços importantes de discussão e reflexão crítica sobre o tema desenvolvimento rural, tal como a Rede de Estudos Rurais, que é constituída por um grupo de universidades, que se reúne periodicamente para discutir os temas relativos ao rural. No quinto encontro dessa rede, que aconteceu em Belém (PA) em junho de 2012, teve um grupo de trabalho constituído exclusivamente por pesquisadores ligados às CAI e no sexto encontro, realizado em Campinas (SP), em julho de 2014, também teve um grupo de trabalho sobre os dez anos da política de desenvolvimento territorial, sendo mais de 50% dos trabalhos oriundos de pesquisas realizadas no ambiente das CAI.

Esse é um dos poucos, mas não é o único exemplo no país de experiência que permite a relação entre o poder executivo em seus vários níveis, a sociedade e a universidade para estudar de forma interdisciplinar e multidimensional as experiências de políticas públicas desenvolvimento regional e as diversas formas de fazer gestão social em territórios brasileiros. Esse tipo de experiência é muito rico, do ponto de vista do fortalecimento da ciência, mas também do ponto de vista do fortalecimento dos processos de democratização e de cidadania nos territórios brasileiros, uma vez que investe no processo interdisciplinar de geração de conhecimentos e informações, voltados para os atores que vivem no rural e/ou que trabalham para o desenvolvimento desse espaço.

Vale ressaltar que nessa experiência das CAI dos territórios optou-se por desenvolver pesquisas nas diversas regiões brasileiras sob uma única perspectiva teórico-metodológica coordenada pelo MDA com apoio de alguns pesquisadores envolvidos no projeto. Essa opção foi escolhida para permitir um estudo comparativo entre os diversos territórios envolvidos com as células, o que notadamente facilita a coordenação do processo, mas por outro lado acaba limitando o estudo de questões mais localizadas, que fogem do escopo do projeto em questão. Essa é uma questão importante a ser destacada em estudos dessa natureza, na medida em que nem sempre é possível uniformizar as teorias e metodologias no âmbito de um estudo que se propõe ser interdisciplinar.

Nessa direção, Becker (2008) avalia que muitas são as dificuldades a serem enfrentadas quando se pensa em um programa de pesquisa interdisciplinar, entre elas está a dificuldade teórico-metodológica, que pode gerar não só dificuldades na construção de

interfaces comunicativas entre disciplinas e atividades, mas principalmente na construção de um instrumental metodológico, que, de um lado e ao mesmo tempo, assegure a diferença, a diversidade e a pluralidade de objetos de estudos setoriais e regionais. Outra dificuldade expressada por esse autor é conseguir transformar dados e informações sobre o desenvolvimento em conhecimentos que possam ser traduzidos facilmente em subsídios para os processos decisórios e estratégicos tais como os ambientes de formulação de políticas públicas regionais, mas também os ambientes de acompanhamento e controle social dessas políticas, como é o caso das institucionalidades territoriais ou dos demais órgãos colegiados de gestão social do desenvolvimento rural.

Por outro lado, mesmo que o conhecimento seja facilmente traduzido em subsídios para os espaços de formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial, ainda terá de superar outra dificuldade, que é a formação de equipes interdisciplinares no âmbito dos órgãos localizados de gestão pública e mais difícil ainda é conseguir essa interdisciplinaridade nos órgãos colegiados de desenvolvimento territorial, não que os mesmos não sejam compostos de uma diversidade de atores, com diversas formações nas mais diversas disciplinas, ou mesmo com formação interdisciplinar. Porém, nesse caso, o problema é a dificuldade desses atores em dispor de tempo para realizar trabalhos mais aprofundados com base interdisciplinar e, muito raramente esses órgãos dispõem de equipes técnicas contratadas exclusivamente para apoiar os membros desses órgãos.

Mas nem tudo está perdido, é possível sim criar grupos de pesquisa e realizar um projeto de desenvolvimento regional e territorial com base na interdisciplinaridade. Para isso, tanto os órgãos públicos, as organizações da sociedade e as institucionalidades territoriais devem buscar uma maior interação entre elas em escala territorial, mas também em escalas extraterritoriais. Por outro lado é preciso inovar nas formas de cooperação, tanto com relação aos tipos de atores institucionais, quanto com relação aos formatos de cooperação. Isto é, deve-se buscar novos atores, como o setor privado e oferecer contrapartida, senão financeira, mas institucional e intelectual, buscando ampliar as possibilidades de cooperação e, como sugere Becker (2008), buscar saídas por meio da constituição de arranjos inovadores, redes de informação e cooperação, sistemas regionais de produção e de dados e informações, cadeias produtivas regionais, consórcios ou parcerias regionais.

Porém, é preciso ter cuidado com esses processos de cooperação e parceria, pois todo processo desse tipo tem uma coordenação e, nesse caso, deve-se ter o cuidado para que essa coordenação não queira levar o conhecimento de fora para dentro do território e sim, que esse conhecimento seja produzido de dentro para fora do território, como bem lembrou Bacelar

(2009b), ao orientar que um ator institucional, ao realizar uma intervenção ou apoio, visando o desenvolvimento de um território por meio da multidimensionalidade, o mesmo deve ter o cuidado de apoiar os atores atuantes em um território a construírem suas próprias leituras sobre esse território, assegurando que o protagonismo sobre o desenvolvimento seja dos agentes do território e não de agentes externos ou extraterritoriais.

Por fim, ressalta-se a importância da interdisciplinaridade em processos de gestão social do desenvolvimento territorial, considerando a multidimensionalidade e as diferentes dinâmicas regionais do desenvolvimento territorial, bem como a importância de garantir o protagonismos dos atores sociais locais ou territoriais e buscando a interatividade entre professores, pesquisadores, planejadores, gestores e atores sociais e privados envolvidos com os processos de gestão social do desenvolvimento territorial, ou mesmo não envolvidos, mas potenciais apoiadores desse processo.

5 A INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL: UM OLHAR PARA O TERRITÓRIO, PARA OS ATORES E PARA AS INSTITUCIONALIDADES TERRITORIAIS

Neste capítulo busca-se apresentar um retrato do território Zona Sul do Rio Grande do Sul (TZS-RS) no que tange as questões sociais, culturais, históricas e econômicas, assim como a história da iniciativa de desenvolvimento territorial, mapeando as organizações, as principais institucionalidades, os atores sociais envolvidos no processo de gestão social.

Tudo isso porque no referencial teórico e nas hipóteses deste estudo foi bastante ressaltada a importância da história e da cultura local do território como influenciadora no processo de gestão social do desenvolvimento territorial, haja vista que se entende que os elementos históricos e culturais, entre outros, são os principais responsáveis pela diferenciação dos diferentes territórios que têm acesso a uma mesma política de desenvolvimento, tal como a de desenvolvimento territorial.

A construção deste capítulo se deu a partir de dados secundários extraídos de documentos históricos sobre a Zona Sul, mas também a partir de resultados de pesquisas realizadas no âmbito da CAI do TZS-RS. Tais resultados focalizam o processo de desenvolvimento territorial nesse território. Porém, também foram utilizados os dados coletados na pesquisa de campo exclusiva desta tese, relativas às questões sobre o histórico da iniciativa de desenvolvimento territorial.

Para isso, foram elaboradas três seções, sendo a primeira responsável por manifestar o contexto histórico: sociocultural e econômico do território estudado. Na segunda seção será apresentado um mapeamento dos principais atores sociais do território. Finalmente, na terceira seção foram compilados os períodos da iniciativa de desenvolvimento territorial e do processo de gestão social desenvolvido no TZS-RS.

5.1 Aspectos históricos, socioculturais e econômicos do TZS-RS

A formação histórica da Região Sul do Rio Grande do Sul está associada à escravidão negra, à pecuária e à grande propriedade. É considerada uma das primeiras regiões de colonização do Rio Grande do Sul, marcada historicamente por um modelo de desenvolvimento excludente. Consolidado o domínio da região pela Coroa Portuguesa no século XVIII, os militares passaram a receber a concessão de sesmarias, que significa glebas de terras com aproximadamente treze mil hectares (BANDEIRA, 1999; CAPA, 2013).

Antes do povoamento pelos portugueses através de suas expedições e acampamentos militares o TZS-RS era habitado por grupos indígenas nômades, como os guenoas, minuanos e charruas. Em meados do século XVIII (1749) chegaram os colonos açorianos, que receberam frações de terras da ordem de duzentos e setenta hectares com a missão de produzir alimentos para as tropas e vilas em formação. Foram concedidas também terras aos militares e lideranças políticas locais pelo governo imperial, na forma de sesmarias, com até treze mil hectares. Surgiram, então, as estâncias para criação de gado e se desenvolveram as charqueadas, com base na mão de obra escrava e em empregados (BRASIL, 2011b).

A promulgação da Lei de Terras em 1850 implicou no encerramento das doações de terras no Brasil. A partir de então o Governo Imperial passou a vendê-las para iniciativas de colonização, o que resultou na instalação na região da colonização privada. Isso permitiu, dentre outras ações, a produção diversificada de alimentos, tal como ocorrido a partir de 1958 com a fundação da Colônia de São Lourenço através da chegada de imigrantes alemães (mas há a presença de outros grupos étnicos, tais como italianos e franceses) para a região, em glebas de 24 hectares por família.

Um trecho da primeira parte do poema "A Flor do Sal"⁵¹ (MAGALHÃES, 2011) a seguir, por se tratar de um poema-relato que resume o desenvolvimento da cidade de Pelotas, desde sua pré-história no início dos anos 1800, até o século XX. O mesmo foi escolhido porque retrata de forma bastante significativa a história e a cultura do território Zona Sul.

A FLOR DO SAL

Parte I

Primeiro era o gentio — pagão,
sem Deus, sem devoção, sem luzes.
Ultrapassando as fronteiras,
vieram homens de negro,
que empunhavam cruces,
e bárbaros maltrapilhos,
que conduziam bandeiras,
adagas e arcabuzes.

E o jesuíta voltou, acuado,
pra o outro lado do rio...
Pois era agora o gentio e gado
milhares e milhares de cabeças de gado bravo.

Juntaram-se em vacarias,
recolheram-se em currais.

⁵¹ A flor do sal é o coalho que cristaliza na produção de sal marinho, mas no poema de Mario Osorio Magalhães a expressão é uma metáfora do florescimento da cidade de Pelotas em torno da fabricação de charque (carne seca e salgada), que representa uma fase econômica bastante importante de Pelotas e de outras cidades do território aqui estudado, por gerar riquezas não só econômicas, mas também culturais para esse território. A versão completa desse poema encontra-se no Anexo A desta tese.

É, sim, só valia o couro
desses rebanhos baguais.
Mas muito o couro valia!

Foram chegando os tropeiros
lagunenses e mineiros,
paulistas e cariocas.
Brotaram ranchos, malocas,
nas mais remotas distâncias.
Depois, os açorianos,
madeirenses, transmontanos...
Doaram-se as sesmarias,
domaram-se as valentias,
dobraram-se as alternâncias:
gaudérios/pais de família;
boi xucro/gado de cria;
pampa selvagem/estâncias.

É, sim, só valia o couro...
desses rebanhos baguais.
Muita era a serventia
dessas peles animais:
pra arreios, caronas, tentos,
bainhas, guaiacas, botas...
Centauros, ao desmontarem
dos seus fogosos cavalos,
de botas vararam charcos
e os rios passaram em barcos
de couro que, enfim, chamaram
que trataram de pelotas.

É, sim, só valia o couro...
Até que, do além do ouro
das velhas Minas Gerais,
retirante da má sorte,
um homem chegou do Norte;
branqueou de sal as tropas
(nossos rebanhos baguais)
à beira, num descampado,
de um rio que, por devassado
nas travessias remotas,
nossos campeiros monarcas
tratavam, igual que às barcas,
de um mesmo nome: Pelotas.

Agora valia a carne,
os músculos animais...
Dos mares, dos arredores,
vieram donos de iates
(que juntavam patacas),
trabalhadores negros
(que empunhavam facas),
capitães do mato e feitores.
[...]. (MAGALHÃES, 2011, p. 76).

O poema de Mario Osorio Magalhães retrata, por meio da história e da cultura, uma identidade rural⁵², fortemente baseada na produção agropecuária, inicialmente para produzir o charque, aproveitando-se o couro e, posteriormente ganhando importância na pecuária de corte e produção de leite. O poema retrata a riqueza que foi gerada nessa região no auge das charqueadas e a importância econômica dessa região para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, o que não ocorre hoje, haja vista que é considerada uma das regiões com maiores índices de pobreza desse estado, por esse motivo foi beneficiada pelo PTC.

Ao contar a história de Pelotas, Magalhães (2011) revela as influências que o auge das charqueadas produziu no território. A primeira charqueada foi fundada em 1779, às margens do arroio Pelotas, por um retirante cearense, José Pinto Martins, nascido em Portugal e fugitivo da seca do Ceará. “A prosperidade do seu estabelecimento, justificada pela localização e pelos métodos empregados, estimulou a criação de outras charqueadas, iniciando-se a exploração, em larga escala, da indústria saladeril no território rio-grandense.” (MAGALHÃES, 2011, p. 19).

Antes da chegada de José Martins, a salgação da carne já vinha sendo praticada no território gaúcho, como atividade econômica de subsistência. Porém, com a influência da charqueada de José Martins, transformou-se em uma indústria poderosa na região, impulsionando o desenvolvimento local. “À sombra das charqueadas, Pelotas transformou-se, de incipiente povoação, na cidade que será, durante todo o século XIX, uma das mais ricas e adiantadas da Província, rivalizando com Porto Alegre”. (MAGALHÃES, 2011, p. 20). Até hoje é possível constatar essa herança no território Zona Sul, sobretudo em Pelotas, que é a cidade palco do cenário do processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

A riqueza gerada por uma elite rural reforçou a consolidação de uma sociedade patriarcal, em que as mulheres passavam quase todas as suas horas confinadas a aprender e executar afazeres e prendas domésticas, incluindo o estudo de piano e dança. O que revela também o refinamento da elite local, influenciada por costumes europeus, uma vez que no auge das charqueadas essa elite se relacionava e transitava facilmente o continente europeu, trazendo de lá, além de costumes refinados, o conhecimento tanto científico, quanto artístico e literário (MAGALHÃES, 2011).

Foi em Pelotas que surgiu em 1883 a primeira faculdade de Agronomia do país, a Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Não é a toa que essa região possui uma tradição em produzir ciência e tecnologia, possuindo diversas organizações públicas e privadas que são

⁵² Pode-se dizer que essa identidade, segundo Heidrich (2000) se estende para todo o Rio Grande do Sul.

referência para o país no que tange a produção de conhecimentos e formação profissional, sobretudo em áreas relativas à ciência e tecnologia agropecuária, tal como os cursos de ciências agrárias da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a pesquisa agropecuária desenvolvida pela Embrapa Clima Temperado. Também estão no território a Fundação Universidade de Rio Grande, um *campus* da Universidade Federal do Pampa, sediada em Bagé, e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense. Há também a Universidade Católica de Pelotas, as Faculdades Anhanguera e outros cursos de instituições privadas. Conforme Conterato (2012), até esse período existiam em torno de 35 mil alunos matriculados em mais de cem (100) cursos de nível superior.

Embora haja significativa infraestrutura educacional instalada, o analfabetismo no território atinge 24%, considerando-se a população acima de 15 anos. Trata-se de taxa superior à do estado, que é de 18%. A partir dos anos 1990, em função das políticas de escola-polo e do transporte escolar, um grande número de alunos do meio rural passou a ter a oportunidade de completar o Ensino Fundamental sem sair da casa dos pais e sem custos (BRASIL, 2011a).

Porém, não é somente a produção científica, o luxo e o refinamento das famílias que chama a atenção na história dessa região. Mario Osorio Magalhães também retrata o pioneirismo de Pelotas em 1884 em libertar-se “[...] do jugo da escravidão. Lembre-se que só quatro anos depois será assinada a Lei Áurea.” (MAGALHÃES, 2011, p. 36). Do mesmo modo, Pelotas antecipou-se na propaganda republicana, pois em 1880, nove anos antes da proclamação da república, os idealistas distribuía entre o povo manifesto publicado localmente. Essa região também não ficou alheia ao movimento dos farrapos, pois certamente as altas taxas sobre a exportação do charque, prejudicando a concorrência da região com relação à carne seca da Argentina, constituíram-se em um dos motivos que estimulou os farrapos em 1835.

Portanto, o Território Zona Sul caracteriza-se por ser palco de lutas pela consolidação das fronteiras brasileiras e também de movimentos pela Proclamação da República, que viu ali nascerem seus principais líderes e testemunhou algumas das suas mais importantes batalhas (BRASIL, 2011b).

Em 1850 paralisou-se a concessão de terras pelo governo e iniciou-se a venda de lotes para empreendimentos de colonização, especialmente para imigrantes de origem alemã, mas também franceses e italianos, em propriedades pequenas e diversificadas, característica típica da categoria agricultura familiar, que se firmou nos anos 1900, oriunda, sobretudo da região sul do Brasil. Esta diversidade também se expressa em várias dimensões, tais como a social, a

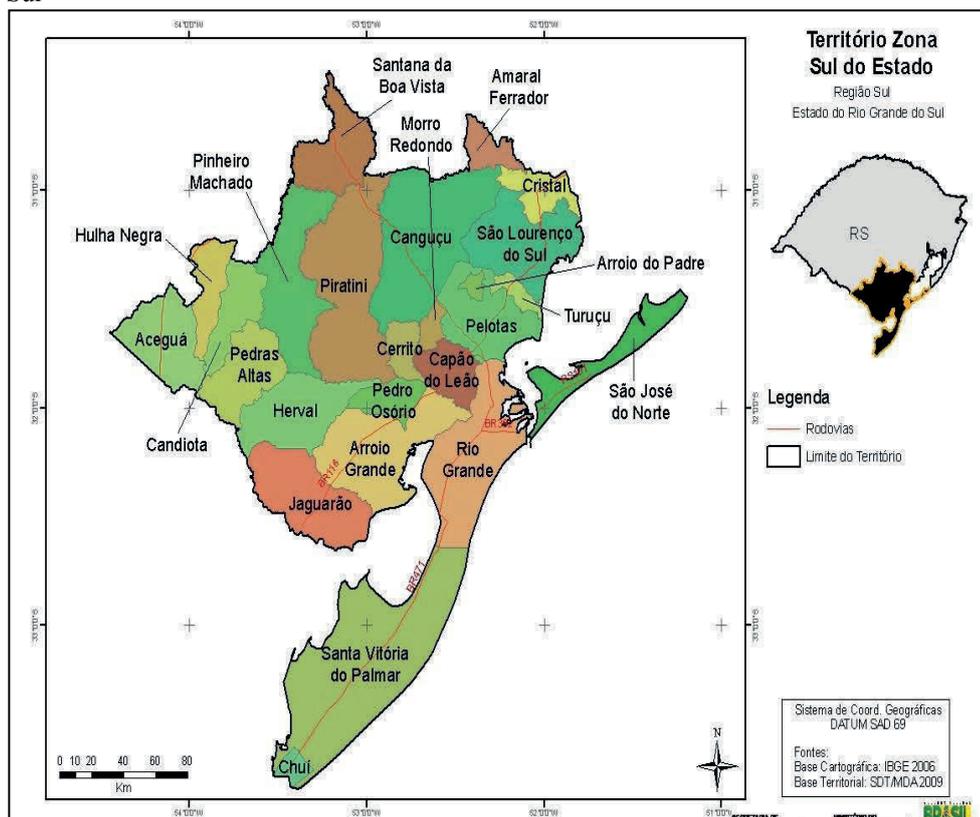
econômica, a cultural, a ambiental, a política e a institucional. Em seu conjunto, as expressões desta diversidade tornam este território um espaço por excelência construído pelo enraizamento de suas instituições, grupos e categorias sociais.

O espaço físico do território Zona Sul é composto por vinte e cinco municípios: Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu (Figura 2). Esse espaço foi conformado e homologado em junho de 2004 por meio do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, no âmbito da política de desenvolvimento territorial do governo federal.

O território tem população rural decrescente em função do predomínio da pecuária e da lavoura empresarial de arroz. Com IDH médio de 0,761, inferior, portanto, ao IDH do estado do Rio Grande do Sul (0,814), o território apresenta elevada concentração fundiária (BASIL, 2011b) e ocupa em torno de 13% da área total do estado do Rio Grande do Sul. Limita-se a leste pelo Oceano Atlântico e ao sul faz fronteira com o Uruguai. Conta com uma população de 864.343 habitantes (IBGE, 2010). Deste total, 82% (712.605) encontram-se na área urbana e 18% (151.532) na área rural. Em comparação com o Estado do Rio Grande do Sul, observa-se uma dinâmica semelhante, já que em nível estadual a população urbana, segundo o Censo de 2010, representa 85,1% e a rural 14,9%.

No entanto, internamente os municípios manifestam taxas de urbanização significativamente distintas. A título de exemplo, enquanto no município de Pelotas a população urbana representa 93,2% da população total e a rural apenas 6,8%, no município de Canguçu a população urbana é de 37% e a rural 63%.

Figura 2. Localização dos municípios que compõem o território Zona Sul do Rio Grande do Sul



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT, 2012) da SDT-MDA.

Em face da população se concentrar basicamente em dois dos vinte e cinco municípios (Pelotas e Rio Grande) e estes em termos demográficos serem essencialmente urbanos, em seu conjunto o território apresenta maior percentual residente no espaço urbano. Juntos, os municípios de Pelotas e Rio Grande concentram mais de 60% da população total, juntamente com as maiores taxas de urbanização observadas no território, respectivamente 93,3% e 96,5%. No outro extremo, há municípios, tais como Arroio do Padre, Amaral Ferrador, Aceguá e Candiota onde a taxa de urbanização é inferior a 30%, denotando municípios eminentemente rurais partindo do critério local de residência.

Houve um aumento da população total entre 2000 e 2010, passando de 841.722 para 864.343 habitantes. Já a participação da população rural na composição da população total diminuiu, passando de 18,10% para 17,56% (IBGE, 2010).

A proximidade com dois mercados urbanos (Pelotas e Rio Grande) e a disponibilidade de terras desocupadas na área de serra e matas foram os dois principais aspectos que favoreceram a expansão da ocupação e produção diversificada de gêneros alimentícios. A diversidade étnica com suas diferentes culturas, tradições, conhecimentos e habilidades, junto com a diversidade de paisagens, molda a fisionomia do território.

Retomando a cidade de Pelotas, Capa (2013) informa que a riqueza e opulência desse município, alcançadas durante o ciclo do charque, foram geradas por meio do trabalho escravo. Cada charqueada tinha em média oitenta trabalhadores escravos. Em 1835, já funcionavam mais de trinta charqueadas em Pelotas, com predominância de escravos na população, o que resultou também na predominância de afrodescendentes nessa população, durante grande parte do século XIX.

Fruto do processo histórico de concentração de renda, exploração da mão de obra e invisibilização das categorias sociais do campo, o território acabou acumulando um dos piores índices de desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio Grande do Sul. Neste cenário, o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (Capa) iniciou, na década de 1980, o seu trabalho, buscando junto aos(as) agricultores(as) familiares a construção de uma identidade territorial, reconhecendo e valorizando o rural como espaço de vida digna, inclusão produtiva, realização econômica e reprodução social.

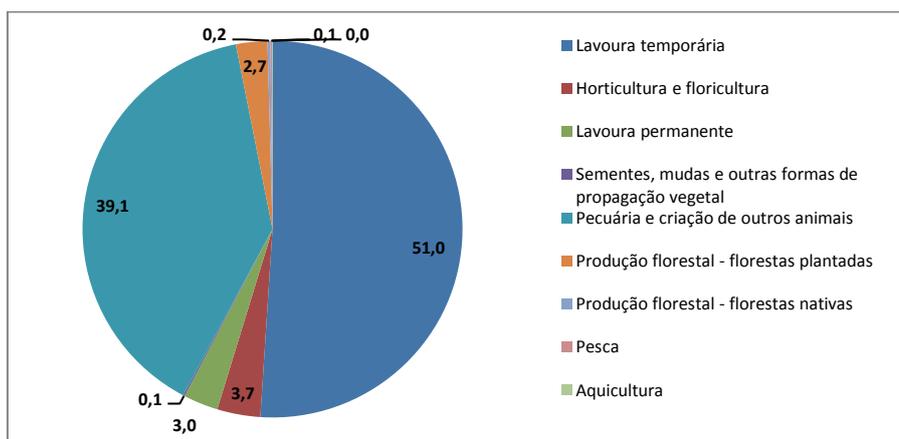
No que tange à produção da agricultura familiar, o que caracteriza o TZS-RS é o sistema pastoril convencional, o sistema de lavoura empresarial e o sistema de lavoura e pecuária familiar. Tratando-se exclusivamente da produção leiteira da região, o censo do IBGE de 2006 apontou que neste ano existia um universo de mais de 16.500 famílias que desenvolviam esta atividade. Deste total, cerca de 7.000 famílias comercializavam sua produção com cooperativas e empresas da região. O IBGE também indicou que a região produzia mais de doze mil hectares de feijão. A produção de tabaco também foi assinalada como relevante, principalmente nas pequenas propriedades.

Com relação às políticas públicas destinadas à agricultura familiar e que atuam de forma significativa no território, pode-se citar: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o programa Luz para Todos, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o Programa Social de Habitação, o Seguro Defeso para os Pescadores Artesanais, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, a Arca das Letras e os programas mais importantes para este estudo, que são o Pronat e o PTC.

A política de Previdência Social Rural, implementada em 1988 merece destaque, pois as contribuições das aposentadorias na composição das rendas familiares e nos valores do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios vêm crescendo a cada ano e se mostram indispensáveis para a subsistência de várias famílias. Isso demonstra o quanto o TZS-RS tem uma economia diversificada, composta por diversos meios de produção, aliados a uma

diversidade de renda, conforme já foi destacado o início dessa seção. É evidente a concentração de pessoas ocupadas no TZS-RS, pois se verifica que o grupo de atividade econômica que mais ocupa a força de trabalho é a lavoura temporária, com 51% do total de pessoas ocupadas (Figura 3), seguida da pecuária e criação de outros animais com 39,1% (CONTERATO, 2012).

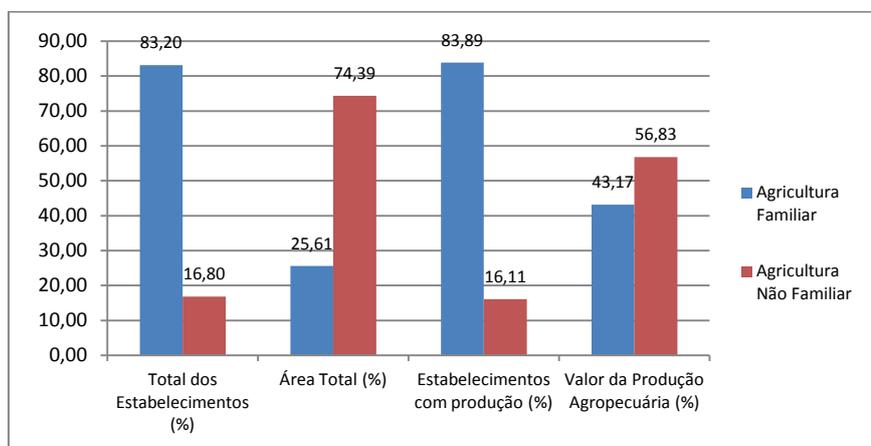
Figura 3. Total de pessoas ocupadas por grupo de atividade econômica no TZS-RS, 2006, (em %)



Fonte: Conterato (2012), extraído do Censo Agropecuário, 2006.

Segundo Conterato (2012), no caso do território Zona Sul o Censo Agropecuário 2006 informa sobre a existência de mais de trinta e oito mil (38.000) estabelecimentos agropecuários ocupando uma área superior a 2,7 milhões de hectares. Obedecendo aos critérios da Lei da Agricultura Familiar, 83,2% do total dos estabelecimentos agropecuários eram familiares e ocupavam uma área correspondente a 25,6% da área total. Esses estabelecimentos foram responsáveis por 43% do valor da produção agropecuária, cabendo ao universo da agricultura não familiar 16,8% dos estabelecimentos, 74,3% da área total e 56,8% do valor da produção agropecuária (Figura 4).

Figura 4. Estabelecimentos - total e com produção -, área e valor da produção agropecuária para o território Zona Sul (%), agricultura familiar e não familiar, 2006



Fonte: Conterato (2012), extraído do Censo Agropecuário, 2006.

Ainda segundo Conterato (2012), um de cada cinco domicílios do TZS-RS é considerado pobre, situação que se agrava no meio rural. Em alguns municípios esse índice chega a mais de 60%. Pelotas e Rio Grande concentram 66,3% do PIB, segundo dados de 2002.

O avanço da agricultura mecanizada e empresarial de arroz e soja sobre as terras do Pampa trouxe impactos ambientais, como erosão, assoreamento dos cursos d'água e ameaças a espécies animais e vegetais. Nos últimos anos empresas do ramo de celulose adquiriram áreas para o cultivo de eucalipto. Aos poucos a fruticultura ocupa espaço no Pampa, especialmente a vitivinicultura e citricultura, sendo que o pêssego já é tradicional na região, cultivado em pequenas áreas, principalmente pelos agricultores familiares. Os movimentos sociais lutam pela defesa dos recursos naturais e pela prática de uma agricultura sustentável ou orgânica (BRASIL, 2011b).

5.2 Principais atores sociais e suas percepções sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial

Esta seção foi elaborada a partir dos dados coletados exclusivamente na pesquisa de campo desta tese (entrevistas e observações diretas) e complementadas com algumas informações secundárias disponíveis em relatórios e estudos realizados sobre o TZS-RS.

Aqui e em toda esta tese se define o termo ator social como sendo atores coletivos, tanto relativo a segmentos sociais, quanto à organizações públicas e sociais, que se relacionam com o processo de desenvolvimento rural no território estudado. Esses atores também podem ser exógenos ou extraterritoriais. E que de algum modo “[...] são dotados de capacidade de agência, o que lhes permite agir em face de situações adversas ou de um contexto hostil.” (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2011, p. 12).

Do ponto de vista dos processos de desenvolvimento rural, o FAF corresponde a uma das institucionalidades mais importantes no território, quando se trata do tema desenvolvimento da agricultura familiar. Constitui-se como a principal institucionalidade responsável pelo processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Por esse motivo, o FAF se constitui como objeto empírico deste estudo e, a partir da política territorial, passou a ser composto por representantes de organizações públicas e da sociedade civil, haja vista que anteriormente era composto somente por organizações sociais relativas ao rural.

As reuniões do FAF acontecem há vinte (20) anos, geralmente em Pelotas, na Estação Experimental Cascata, vinculada à Embrapa. A estação se constitui em um centro de referência em experimentações agroecológicas voltado para a agricultura familiar. O fórum é coordenado por um conjunto de organizações, conforme será demonstrado mais adiante nesta seção, destacando-se a Embrapa e o Capa⁵³, sendo essa última a principal apoiadora do FAF e a mais atuante no processo de organização do território.

O Capa iniciou seu trabalho na década de 1980, com base nos princípios da agroecologia e da cooperação, por meio de formação e capacitação do público atendido, que é essencialmente rural. Essa ONG desenvolve experiências de produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de produtos da agricultura familiar (CAPA, 2013). Desse modo atua fortemente na construção das diretrizes do FAF, que completou recentemente seus vinte (20) anos de existência, portanto dispõe de uma longa história de organização, de debate e, portanto tem o reconhecimento das diferentes forças vivas do território.

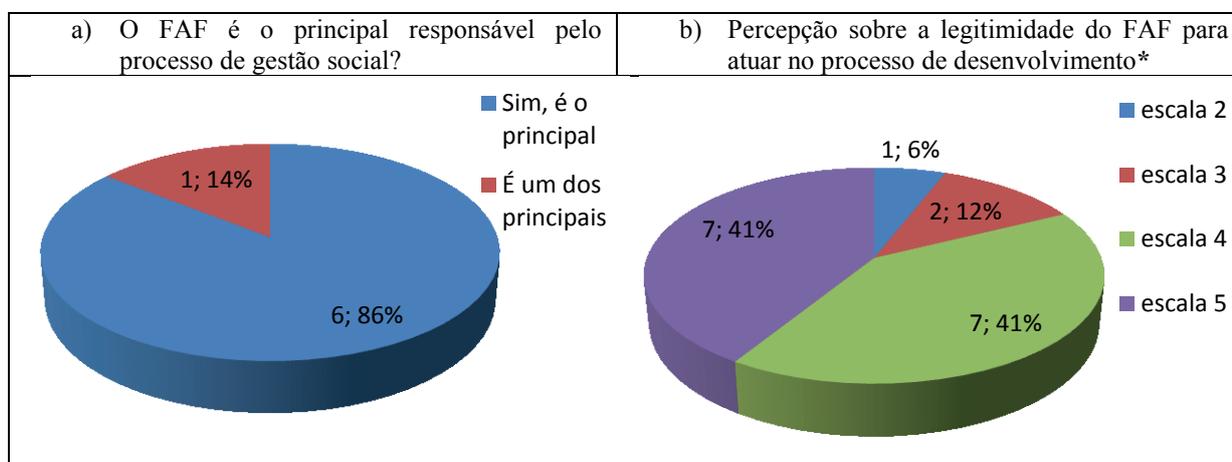
Conforme o PTDRS (2009) do TZS-RS, o fórum é composto por organizações da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária e da pesca artesanal: associações, cooperativas, sindicatos e movimentos sociais; comunidades quilombolas e ONG que atuam com o público do meio rural.

⁵³ O Capa é uma Organização Não Governamental (ONG) com larga atuação no território Zona Sul, mas também nos outros dois estados da região Sul do Brasil. Esta entidade foi uma das principais organizadoras do PTDRS do território.

O FAF caracteriza-se como um espaço de discussão e implementação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável do TZS-RS. Seus objetivos consistem em buscar soluções conjuntas a partir da realidade local, para implementar o desenvolvimento sustentável; apoiar a implementação de políticas públicas estruturantes; encaminhar as propostas discutidas e aprovadas em suas reuniões, constituindo-se numa representação política regional reconhecida pelo trabalho desenvolvido historicamente no território (EMBRAPA, 2012). Nesse sentido, constata-se que o fórum fortalece uma identidade territorial na Zona Sul, voltada para a agricultura familiar.

Volta-se a reafirmar que esse fórum é reconhecido como o principal espaço de gestão social do TZS-RS, conforme demonstra a percepção de atores sociais envolvidos diretamente (ou não envolvidos) com a política de desenvolvimento territorial (Figura 5a). A maioria (82%) desses atores (agora se referindo apenas aos que participam do FAF) considera que esse fórum constitui-se como um espaço legítimo para atuar no processo de desenvolvimento do TZS-RS (Figura 5b).

Figura 5. Percepção dos atores do FAF sobre o papel e legitimidade dessa institucionalidade no TZS-RS



*Escala: pouco legítimo 1 – 2 – 3 – 4 – 5 muito legítimo.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo desta tese.

O Capa é a entidade parceira da SDT, que atua em apoio à implementação das ações territoriais. Além do Capa, há um conjunto de organizações atuantes no território, com forte vinculação com a agricultura familiar. Os agricultores familiares são representados em pelo menos três organizações sindicais: Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetrafsul) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), além de participarem de organizações de defesa econômica, tais como cooperativas.

Nos últimos anos a Fetraf-Sul está se organizando na região, criando inicialmente a Associação Regional dos Agricultores Familiares (Assaf) e posteriormente o Sindicato Regional dos Agricultores Familiares. Sua atuação concentra-se nos municípios de São Lourenço do Sul, Pelotas, Cristal e Canguçu e vem se intensificando nas mobilizações por políticas agrícolas para a agricultura familiar, como habitação rural e preços (BRASIL, 2011b).

Dentre as principais cooperativas encontram-se: União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu (UNAIC); Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. (COOPAR); Cooperativa de Pequenos Agricultores Produtores de Leite da Região Sul Ltda (COOPAL); Associação Regional dos Produtores Agroecologistas da Região Sul (ARPA/Sul); Teia Ecológica; Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda.; Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre (COOPAVA); Cooperativa Regional dos Agricultores Assentados (COOPERAL); Cooperativa de Produção (COOPTIL), Trabalho e Integração; Cooperativa Nacional Terra e Vida (COONATERRA); Cooperativa Bionatur; Cooperativa dos Pescadores Artesanais Lagoa Viva; Cooperativa dos Pescadores Profissionais e Artesanais Pérola da Lagoa (COOPESCA); Cooperativa de Pescadores de Santa Izabel (COOPESI); Associação de Pescadores Vila Anselmo (APEVA); Associação dos Pescadores do Porto; Associação dos Pescadores do Hermenegildo; Associação dos Pescadores da Vila São Miguel; Associação Centro Comunitário da Várzea. Essas cooperativas desempenham papel relevante no território, uma vez que refletem a forma cooperativa como a agricultura familiar se organiza para acessar recursos endógenos e exógenos ao território.

As cooperativas de crédito também merecem destaque frente ao aporte dado aos agricultores familiares, assentados e pescadores. São elas: SICREDI Zona Sul, CRESOL e CREHNOR. Outro elemento que marca o território é a presença de redes e fóruns constituídos, os quais representam espaços que articulam temas em prol do desenvolvimento rural. Quanto aos fóruns, pode-se citar, além do FAF, o Fórum da Lagoa dos Patos, atuando há quinze (15) anos; Conselho Consultivo para Ações na Lagoa Mirim (COOMIRIM); Fórum de Combate às Estiagens e Manejo das Águas. Já quanto às redes é possível destacar: a Rede de Cooperação e Comercialização Solidária; Rede Regional de Comercialização do Pescado no Sul do Rio Grande do Sul e Rede de Referência em Pesquisa Agroecológica (CAI, 2012).

Além das organizações mais específicas da agricultura familiar, também se destacam no TZS-RS a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG/RS).

Retomando o FAF, a justificativa para que o mesmo represente o colegiado territorial é pautada em sua trajetória histórica quanto à representatividade dos atores que o constituem. Além disso, a participação dos agricultores familiares, assentados, quilombolas e pescadores no fórum é subsidiada tecnicamente (por meio do Capa) e economicamente (por meio de recursos oriundos principalmente de programas públicos), o que lhe facilita a participação em espaços de decisões de políticas públicas. Nesse sentido, é possível afirmar que, ao mesmo tempo em que a política territorial, na Zona Sul está ancorada em uma institucionalidade já existente na escala local, ainda fortalece as redes sociais de cooperação e da gestão social dos territórios (CAI, 2012).

Para a constituição das setoriais no espaço do território partiu-se de estruturas pré-existentes no âmbito das políticas públicas diversas e de instâncias com acúmulo e representatividade, bem como estruturação de novos espaços, contemplando segmentos da sociedade, historicamente excluídos dos processos de desenvolvimento e da implementação dessas políticas.

As setoriais têm dinâmicas próprias de reuniões, algumas se reúnem com periodicidade mensal, outras a partir da demanda de seus integrantes. Assim, se por um lado o FAF possui uma história consolidada, com um funcionamento sistemático, por meio de reuniões e ações. Por outro lado, as demais setoriais não apresentam a mesma dinâmica (PTDRS, 2009). Merece destaque a setorial de mulheres e de populações tradicionais, que tem contribuído significativamente para qualificar o debate sobre o papel desses segmentos no processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

Por outro lado, o TZS-RS apresenta uma diversidade de organizações pública, consideradas como importantes atores sociais do processo de desenvolvimento rural. Nesse sentido destacam as seguintes: Embrapa, Emater, Sebrae, Prefeituras, Consórcio Público do Extremo Sul (Cope), Azonasul, UFPel, SEAPA/RS, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense - Campus Pelotas Visconde da Graça (IFSul - CAVG), FURG, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Câmaras de Vereadores, Associação dos Municípios da Zona Sul (AZONASUL), entre outras organizações que atuam esporadicamente, haja vista que esse fórum possui uma composição aberta para a participação dos diversos atores do território e até mesmo extraterritoriais.

A Embrapa e a Emater são as duas organizações públicas mais envolvidas com o processo de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS. Ambas estão há bastante tempo na coordenação do FAF, sendo que a Embrapa foi a principal parceira do Capa para constituir

originalmente esse fórum. Praticamente todas as reuniões do FAF acontecem no auditório da Embrapa, que disponibiliza tanto pesquisadores, quanto técnicos em comunicação, transportes, espaço físico e equipamentos para que o fórum tenha condições técnicas e de logística para discutir os assuntos referentes ao processo de desenvolvimento rural da região.

A Emater atua de forma parecida com a Embrapa, porém o investimento maior dessa organização é na disponibilização de técnicos, que têm participado assiduamente em todo o processo de desenvolvimento do território, por meio de técnicos, sobretudo ligados à unidade de Pelotas. Nesse sentido, constata-se que não há um envolvimento mais abrangente desse órgão em nível territorial e estadual. No momento de realização do campo desta pesquisa foi possível conhecer diversos funcionários técnicos e extensionistas da Emater, que até ouviram falar da política de desenvolvimento territorial, mas não tinham nenhum envolvimento. Não se está aqui querendo dizer que uma organização do porte da Emater tenha que ter 100% de seus técnicos envolvidos com a política territorial, mas a capilaridade desse órgão representa um elemento importante, que poderia ser mais aproveitado pelo território.

Cabe destacar que o Cope, que é um consórcio público de direito público, foi constituído em 2009, porém só iniciou suas atividades em 2011. Essa institucionalidade é composta por vinte e duas (22) prefeituras do TZS-RS, entre elas as dos municípios de: Turuçu, Pedras Altas, Santa Vitória do Palmar, Morro Redondo, Herval, Rio Grande e Arroio do Padre. Esse consórcio é ligado à AZONASUL e o processo de constituição do mesmo foi articulado no âmbito do FAF. Portanto, representa uma importante institucionalidade para o território, uma vez que a mesma poderá atuar como proponente de projetos de infraestrutura territorial. Esse tipo de atuação constitui uma alternativa para o território desenvolver projetos, cujo proponente não é representado por uma única prefeitura e sim por um coletivo desses órgãos.

Assim, a natureza e a composição desse consórcio desponta como uma oportunidade para ampliar o formato e o modelo de gestão social do território, uma vez que apresenta elementos suficientes para facilitar essa gestão. Um desses elementos é o fato de que a lei de consórcios avançou para permitir que prefeituras inadimplentes sejam excluídas temporariamente de um consórcio dessa natureza, para não prejudicar o mesmo em processos de proposição de projetos, entre outras situações. Por outro lado, o fato de o Cope ter sido constituído de forma articulada com o FAF, permite que o mesmo tenha uma maior compreensão do processo de desenvolvimento territorial e, portanto, seja sensível à forma de gestão que prioriza o social em processos de desenvolvimento rural.

Conforme explicado na seção anterior, os pescadores artesanais, quilombolas e assentados passaram a ter uma relação importante no FAF a partir da política de desenvolvimento territorial. De acordo com o PTDRS (2009), na área do território não há população indígena fixa. O que se observa é a presença de grupos de famílias de índios guaranis que acampam em beira de rodovias (BR 392 e BR 116) para vender os seus artesanatos.

Expressiva é a presença de pescadores, visto que o TZS-RS possui em torno de oito mil (8.000) famílias de pescadores artesanais, que se concentram nos municípios de Rio Grande, Pelotas, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar, Arroio Grande e Jaguarão. Organizado em Colônias de Pescadores, esse segmento conquistou visibilidade, afirmando-se como categoria social importante no território. Houve um avanço na última década em termos de organização social, reforçando seus sindicatos, criando associações e cooperativas no TZS-RS (CAPA, 2013).

Os pescadores também conquistaram espaço no FAF, e desde 2011 fazem parte da coordenação desse fórum. Segundo a interlocutora 26, a participação desse segmento no espaço do FAF é muito importante, uma vez que permite o acesso à informação e a recursos, por meio do apoio técnico e financeiro para a participação dos pescadores no fórum. Essa interlocutora também destaca a oportunidade que o FAF promove para as comunidades de pescadores do território poderem apresentar e aprovar seus projetos. “[...] o que a gente tem lá na pesca, a gente agradece o fórum e o colegiado que a gente trabalha nele para levar as reivindicações. Trazer pra cá, e aqui é compartilhada com todo mundo e pode ser levado para os nossos municípios [...]” (Interlocutora 26, extrato de entrevista, 2014).

Os assentamentos foram implantados no TZS-RS a partir da década de 1980, por iniciativas governamentais na esfera estadual e federal. Esse território possui um dos maiores núcleos de assentamentos do estado, sendo cento e dezessete (117) ao todo, com três mil e novecentos e sessenta e nove (3.969) famílias, correspondendo a 40% do total do estado. Tais famílias concentram-se principalmente nos municípios de Candiota e Hulha Negra, mas também estão fortemente presentes em Herval, Pinheiro Machado, Pedras Altas, Piratini e Canguçu. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) está presente nesse território, organizando-se em regionais, que se distribuem entre os municípios de Canguçu, Piratini, Herval e Hulha Negra (CAPA, 2013).

Mesmo que os assentamentos tenham sido uma iniciativa governamental, Silva e Casalinho (2011) constatam que a maioria dos representantes desse segmento não tem uma avaliação positiva a respeito dos órgãos governamentais. Pois, os assentados avaliam que a

atuação do poder público no processo de desenvolvimento de seus territórios é de regular a ruim. Esses autores constataram também que os assentados do TZS-RS estão fortemente organizados por meio de cooperativas, portanto eles se relacionam com o FAF, tanto por meio de representação direta do segmento que representam, quanto por meio de representações das diversas cooperativas que eles também fazem parte, tais como: Sul Ecológica, Copal, Terra Nova, Crehnor, Unaic e Cooperal, entre outras.

Desde 2011 os assentados da reforma agrária ocupam assento na coordenação do FAF. Talvez por esse motivo, e também por causa da forte relação dos mesmos com as cooperativas, que também têm presença marcante no FAF, conforme explicado anteriormente, é que alguns interlocutores do FAF se referiram aos assentados como sendo um grupo de participação forte nessa institucionalidade territorial. E que, portanto, geralmente consegue se sobressair na disputa por recursos no ambiente dessa institucionalidade.

Em relação aos quilombolas, conforme dados do Capa (2010), havia quarenta e três (43) comunidades quilombolas no território. Ao estudar esse segmento no TZS-RS, Del Ré (2014) verificou que o mapeamento realizado pelo Capa, com apoio do MDA, foi de suma importância, no sentido de garantir um direito fundamental para essas comunidades, o acesso a terra, considerando que a emissão da certidão de autodeclaração se constitui como o primeiro passo para a titulação dos territórios quilombolas.

Nesse sentido, a política territorial, por meio do FAF, representou um avanço no processo de organização das comunidades quilombolas, uma vez que foi responsável por inserir esse segmento no contexto de uma institucionalidade responsável pela gestão social do processo de desenvolvimento territorial do TZS-RS. Apesar de esse grupo viver no território desde o período colonial; mesmo assim, segundo Del Ré (2014), os quilombolas nunca haviam sido incluídos em um processo dessa natureza na Zona Sul. Isto é, a relação dos quilombolas com o FAF possibilitou a inclusão desse segmento no processo de gestão social, conferindo maior importância e autonomia dos mesmos no ambiente de construção do desenvolvimento de seus territórios.

Os quilombolas conquistaram três assentos no FAF, dentre os quais um faz parte da coordenação ou do núcleo dirigente desse fórum. No entanto observa-se uma participação mais ampliada desse segmento, uma vez que o fórum é aberto à participação. Porém, ainda verifica-se que uma parte considerável dos quilombolas do TZS-RS desconhecem a existência da política de desenvolvimento territorial e os que os que participam do FAF ainda têm uma participação tímida nos debates, por não estarem habituados aos termos técnicos relativos aos

processos de gestão pública. Essa situação acaba inviabilizando a participação mais efetiva dos representantes de quilombolas em espaços de gestão social (DEL RÉ, 2014).

Por fim, destaca-se a ausência de determinados atores do processo de desenvolvimento do TZS-RS, sejam eles representantes da sociedade, tal como juventude e idosos; do poder público: de órgãos ligados, sobretudo à educação, saúde e cultura, bem como representantes de outras institucionalidades regionais e municipais, especialmente o Corede-Sul e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comude). Seria interessante ocorrer um diálogo entre o FAF e os Comude, mas isso não acontece no TZS-RS.

Já o Corede-Sul consta na lista de organizações que participam do colegiado territorial do TZS-RS. No entanto, o mesmo só foi incluído à composição desse colegiado porque constituía uma das exigências do PTC, mas na prática o mesmo não conseguiu interagir concretamente com as ações do FAF, e conseqüentemente com o processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Inclusive, o Corede-Sul também possui um Plano Estratégico de Desenvolvimento para a região Sul do Rio Grande do Sul (COREDE SUL, 2010), permanecendo de forma desarticulada do PTDRS.

Ainda sobre a atuação do Corede-Sul no TZS-RS, Bandeira (1999) avaliou que essa institucionalidade tinha dificuldade para aglutinar os diferentes segmentos da sociedade pelo fato de a tradição associativa na Zona Sul ser considerada débil, quando comparada com a tradição da região Norte do Rio grande do Sul. Verificou também que o mesmo pode-se aplicar a outros conselhos de desenvolvimento que atuam na Zona Sul.

É bem verdade que o TZS-RS não possui a mesma tradição associativa que se verifica na região norte do estado do Rio Grande do Sul. Mas, mesmo reconhecendo que ainda existem desafios com relação à capacidade de aglutinação da diversidade de atores existentes no território e, conseqüentes desafios para realizar uma gestão social, mesmo assim, verifica-se que essa situação mudou consideravelmente. Pois, passada mais de uma década da análise de Bandeira (1999) sobre o TZS-RS, verifica-se uma ampliação na composição do FAF e na quantidade de cooperativas desse território e que se relacionam com o processo de desenvolvimento territorial, cujos períodos serão apresentados na seção seguinte.

5.3 Os períodos da iniciativa de desenvolvimento territorial e do processo de gestão social no território

Nesta seção, o objetivo é demonstrar os períodos da iniciativa de desenvolvimento territorial e do processo de gestão social desenvolvido no TZS-RS a partir de sua homologação em 2004 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul. Para isso, foi construído um quadro com um resumo da iniciativa nos últimos dez (10) anos, entre 2004 e 2014. O quadro foi elaborado a partir de informações coletadas em entrevistas, sobretudo com gestores das esferas territoriais, estaduais e nacionais ligados ao processo de desenvolvimento territorial, bem como a partir de documentos produzidos nessas mesmas esferas.

Sendo assim, conforme demonstrado a seguir (Quadro 5), a iniciativa de desenvolvimento territorial teve início no TZS-RS em 2004, a partir de uma reunião estadual em Porto Alegre, com a participação de diversas organizações, inclusive representantes do FAF. Nessa reunião houve a definição de que esse fórum poderia atuar como o colegiado territorial, devido à atuação histórica dessa institucionalidade no território Zona Sul, sobretudo no âmbito do período do governo de Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul⁵⁴, em que se desenvolveu um processo de gestão social, por meio do orçamento participativo, convergindo com o formato dos colegiados territoriais, responsáveis pelo processo de gestão social da política de desenvolvimento territorial, e pela semelhança do fórum com o que na época se denominava Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) no âmbito da política de desenvolvimento territorial.

Depois, aconteceu uma reunião do próprio FAF em Pelotas, onde participou o representante da política territorial no estado do Rio Grande do Sul, na época era denominado de Articulador Estadual⁵⁵, momento em que esse representante apresentou as diretrizes e a forma de operacionalização do Pronat. Nessa reunião, houve uma pactuação entre os representantes do Fórum e o representante da política de desenvolvimento territorial, no sentido de que o FAF, para atuar como a institucionalidade territorial de gestão do programa, deveria atender alguns requisitos apresentados pelas resoluções do Condraf, que orientavam o

⁵⁴ Olívio Dutra foi governador do Rio Grande do Sul, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no período de 1999 a 2002. Antes desse período o mesmo foi prefeito de Porto Alegre, momento em que foi criado o orçamento participativo, que constitui um dos instrumentos mais relevantes do processo de gestão social no Rio Grande do Sul e também no Brasil.

⁵⁵ A figura do Articulador Estadual existia em todas as unidades da federação. Contratada por meio de consultoria por produto no âmbito de projetos de cooperação entre IICA e SDT. O papel desse profissional autônomo era o de articulador das ações de desenvolvimento territorial entre a SDT e o estado correspondente ao objeto da contratação, portanto, todas as ações do Pronat eram orientadas tecnicamente e acompanhadas por esse profissional.

funcionamento dos órgãos colegiados de desenvolvimento rural sustentável e de desenvolvimento territorial, respectivamente a Resolução nº48 e a Resolução nº 52, ambas do Condraf⁵⁶.

Quadro 5. Linha do tempo da iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS

Período	Ações e eventos históricos da iniciativa de desenvolvimento territorial
2004 - Implantação do Pronat; - De FAF a CIAT.	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião Estadual em Porto Alegre para apresentação do Pronat (foram mobilizados representantes de organizações do poder público e da sociedade civil, inclusive do FAF). • Apresentação do Pronat pelo Articulador Estadual da SDT, em reunião do FAF. Momento em que houve a definição de que esse fórum poderia atuar como CIAT. • Realização de oficina territorial em Pelotas com organizações componentes do FAF. • Mobilização e inclusão de quilombolas, assentados e pescadores artesanais no âmbito do FAF.
2005 - Pronat; - De CIAT a colegiado territorial/FAF.	<ul style="list-style-type: none"> • Início da execução (de fato) da política de desenvolvimento territorial. • Reunião do FAF com os prefeitos de todos os municípios do território, com a participação de representantes da SDT-MDA, sediados em Brasília. • Articulações da SDT e do Assessor Territorial junto aos prefeitos, à AZONASUL, aos Secretários de Agricultura do território (por meio do Conselho de Secretários).
2006-2007 - Pronat - FAF	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. • Participação de representantes do FAF no 1º Salão Nacional dos Territórios Rurais e no 1º Encontro Nacional de Colegiados Territoriais (Encoter), ambos em Brasília/DF.
2008-2009 - Pronat + Implantação do PTC; - FAF + nova composição do colegiado territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • O TZS-RS passa a fazer parte do PTC e o Pronat passa a ser um dos diversos programas incorporados pelo PTC. • Criou-se um novo colegiado territorial, com uma composição ampliada, para atender às exigências do PTC quanto à inclusão de órgãos públicos municipais, estaduais e nacionais e de organizações sociais de segmentos historicamente excluídos de políticas públicas. • Nesse novo colegiado, o FAF passou a ser um dos fóruns setoriais. • Constituiu-se em 2009 o Consórcio Público do Extremo Sul (Copes), ligado à AZONASUL. • Participação de representantes do FAF no 2º Encoter, em Salvador/BA e no 2º Salão Nacional dos Territórios Rurais, em Brasília.
2010-2011 - Pronat + PTC + PBSM;	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de representantes do FAF no 3º Encoter, em Beberibe/CE. • Participação de representantes do FAF no 1º Encontro Nacional da Rede de Colegiados Territoriais (RNCT) em

⁵⁶ Tais resoluções podem ser acessadas na íntegra em: www.mda.gov.br/condraf.

Período	Ações e eventos históricos da iniciativa de desenvolvimento territorial
<p>- FAF + nova composição do colegiado territorial.</p>	<p>Brasília/DF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação de representantes do FAF em Encontros Estaduais da Rede Estadual de Colegiados Territoriais (RECT). • Lançamento do PBSM em 2011, primeiro ano do Governo da presidente Dilma. • Declínio da política de desenvolvimento territorial no TZS-RS, influenciada pela mudança de governo no plano federal, sobretudo com relação ao PTC que ficou paralisado, sendo praticamente substituído pelo PBSM. • O Pronat continua existindo, tal como antes, mas com uma diminuição de recursos para atividades de custeio, tais como mobilização, assessoria técnica e formação de agentes de desenvolvimento no território. <ul style="list-style-type: none"> • Em novembro de 2011 foi apresentada a primeira versão do relatório analítico da CAI-TZSul em reunião do FAF.
<p>2012-2013</p> <p>- Do Capa ao Ceades;</p> <p>- Pronat + PTC + Implantação do PBSM;</p> <p>- FAF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de representantes do FAF em reuniões da Coordenação Política da RNCT e em reuniões da RECT. • O Pronat continua existindo, porém com forte diminuição de recursos para infraestrutura territorial e custeio. Em 2013 o FAF chegou até a cogitar a possibilidade de não acessar o Proinf, mas decidiu acessá-lo. • Alterações no processo de gestão da política de desenvolvimento territorial, em nível local. A entidade parceira da SDT na execução da política territorial deixa de ser o Capa e passa a ser o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento (Ceades), selecionado pela SDT por meio de chamada pública, para ser o proponente de projeto de custeio para o território. • Em setembro de 2012 houve apresentação no FAF do Programa de Fomento às Atividades Produtivas, ligado ao PBSM. Esse programa beneficiou os municípios com maiores índices de pobreza extrema no território: Amaral Ferrador, Canguçu, Cerrito, Herval, Piratini, Pelotas, São Lourenço, Santana da Boa Vista, São José do Norte e Pinheiro Machado. • Em março de 2013 foi eleita a nova coordenação do FAF • Em maio de 2013 foi lançada uma nova matriz do PTC. • Realização da 2ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em julho de 2013 na cidade de Pelotas. • Em agosto de 2013 o novo Assessor Técnico Territorial iniciou suas atividades, tendo sido contratado pelo Ceades.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo desta tese, realizada de 2011 a 2014.

Em seguida realizou-se uma oficina no Cenáculo, em Pelotas, de aproximadamente três dias. As bases para o chamamento dessa oficina foram as organizações que faziam parte do FAF. A ideia era que cada organização que compunha o fórum, que estava presente nessa época, fosse para a oficina e levasse outras organizações parceiras para participarem da oficina.

Nessa época o fórum era um espaço basicamente de representantes da sociedade civil, mas também tinha uma participação do poder público, sobretudo da Embrapa, Emater, Agência da Lagoa Mirim, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro) e de algumas prefeituras do território. Nesse período, de acordo com os interlocutores deste estudo, as prefeituras participavam de forma muito tímida. Segundo uma de nossas interlocutoras no território, as organizações do poder público começaram a participar mais a partir da criação do território, com a implantação do Pronat.

Na primeira oficina organizada pelos gestores da política de desenvolvimento territorial, em junho de 2004, relatada anteriormente, tanto quilombolas, quanto pescadores artesanais e assentados, que anteriormente não participavam do fórum, já estiveram presentes nessa oficina. Essa participação representou uma inovação, haja vista que esses atores, até então, estiveram ausentes do fórum. Nesse mesmo período, os representantes dos assentados já participaram do primeiro debate para a definição de projetos territoriais (projetos de infraestrutura territorial). A partir dessa oficina, esses segmentos passaram a participar de todas as reuniões do FAF e essa organização passou a ser considerada como a CIAT do TZS-RS. “Se convencionou que as reuniões do fórum teriam o caráter de reuniões da CIAT, que depois passou a ser o colegiado territorial e que, depois também deixou ser colegiado.” (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014).

Em 2005 o fórum passa a ser considerado como colegiado territorial e consequentemente como a principal institucionalidade do território. Nesse sentido, segundo a interlocutora 23, “o fórum praticamente se viu abocanhado pela política territorial, momento em que esse fórum começa a se questionar enquanto organização, por estar totalmente e, quase que exclusivamente voltado para o Pronat [...]” (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014). Esse autoquestionamento do FAF se deu provavelmente porque o mesmo não foi criado para focar somente em uma política pública e sim em diversas políticas voltadas exclusivamente para a agricultura familiar, enquanto que a política territorial é mais abrangente.

Em seguida, a coordenação estadual da política de desenvolvimento territorial organizou uma reunião específica com os prefeitos do território. Essa reunião contou com a participação do Coordenador do Departamento de Planejamento da SDT-MDA. Segundo a interlocutora 23, a participação dos prefeitos nessa reunião foi muito baixa, apesar de terem sido convidados os prefeitos de todos os vinte e cinco municípios, poucos se fizeram presente nessa reunião.

Os gestores da política de desenvolvimento territorial e a articulação territorial tentaram diminuir essa pouca participação de representantes de prefeituras por meio de articulações tanto com a AZONASUL, em momentos de reuniões dessa associação, quanto com os secretários de agricultura do território, por meio de um conselho que agrega todos esses secretários. Também realizaram reuniões individualmente com cada prefeito do território.

Na opinião de interlocutores deste estudo, alguns prefeitos participavam mais que outros. E isso tinha a ver com a dinâmica de elaboração dos projetos territoriais, pois tais projetos tinham que ter a anuência dos prefeitos. Do contrário esses projetos nem chegariam a ser debatidos no FAF. Essa dinâmica provocou a aproximação dos prefeitos com a política de desenvolvimento territorial na Zona Sul. Mas, segundo os interlocutores territoriais, a maior aproximação dos prefeitos se deu a partir do lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008.

A partir da implantação do PTC o fórum deixou de ser considerado (pelo menos teoricamente) como a institucionalidade territorial responsável pela gestão do Pronat, e foi criado um novo colegiado territorial. De 2004 até 2008 o fórum era o colegiado territorial, porque não era tão engessado vamos dizer assim, em termos de normativos. Quando se lançou o PTC, ele trazia um conjunto de requisitos para a composição do colegiado territorial, a paridade, por exemplo, era um dos requisitos. Que para o fórum não interessava, porque o entendimento desse fórum era de que essa composição de sociedade e poder público deveria ser livre, sem a obrigação de paridade entre poder público e sociedade civil.

Nessa ocasião, os atores territoriais presentes no FAF consideravam que era mais interessante seguir o que recomendava a Resolução n.º 52 do Condraf, que dava liberdade para uma composição tanto paritária, quanto não paritária, do que se tornar paritário para atender ao PTC. Com isso, os gestores do processo de desenvolvimento territorial do TZS-RS tentaram adequar o seu processo de gestão social, por meio da constituição de um novo colegiado territorial, muito mais para atender ao normativo do PTC.

Desse modo criou-se um colegiado supostamente paritário, com várias câmaras setoriais, onde o fórum passou a ser uma câmara setorial da agricultura familiar, espaço em que a política de desenvolvimento territorial passou a ser definida e desenvolvida. Nesse sentido, a interlocutora 23 concorda que o FAF, a partir do PTC, continuou atuando como atuava antes no âmbito do Pronat, mas com uma posição diferente na estrutura organizacional, agora como fórum setorial. Porém, os participantes desse fórum não entenderam muito bem o

que mudou, ou como se deu essa mudança na estrutura organizacional dessa institucionalidade territorial, ou seja.

O fórum nunca deixou de ser o colegiado para o programa da SDT, mas deixou de ser o colegiado para o PTC e, como esse programa não teve o desenvolvimento esperado, não se continuou alimentando o colegiado voltado para o PTC. A SDT foi a única instituição que continuou propondo ações para o território [...] e alimentando o debate territorial e, como o fórum era o lócus desse debate, continuou elas por elas. (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014).

A partir do mandato da presidente Dilma Roussef, em 2011, houve um declínio da política de desenvolvimento territorial, que já se iniciou no final de 2010, em que o PTC deixou de ser priorizado pelo Governo Federal. A partir desse período a política de desenvolvimento territorial perdeu muita força, pois deixou de desenvolver várias ações no território que, segundo a interlocutora 23, animavam o processo de desenvolvimento no território e o estimulava o funcionamento do colegiado territorial, mais voltado para a abordagem territorial do desenvolvimento rural. A partir desse momento, constata-se que a pauta do desenvolvimento territorial, e junto com ela o dinamismo do processo de gestão social se enfraquece significativamente.

Constata-se que o TZS-RS viveu o seu auge da política de desenvolvimento territorial entre os anos de 2006 a meados de 2010, certamente como aconteceu na maioria dos territórios brasileiros envolvidos com essa política. Esse período corresponde a uma fase de maior amadurecimento da estratégia territorial no universo do governo federal e, conseqüentemente, dos estados e territórios. Mas também ao seu congelamento, no sentido de pouco ou quase nenhuma inovação e/ou dinamismo a partir da mudança de governo do Presidente Lula para a presidente Dilma em 2011.

No período que corresponde ao auge da política, constata-se a realização de altos investimentos com a formação de atores e com o estímulo e incentivo a processos de participação social. Nesse período, representantes do TZS-RS realizaram a maior Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; tiveram a oportunidade de ter a parceria da UFRGS coordenando a CAI-TZSul; os representantes do FAF tiveram a oportunidade de trocar experiências sobre gestão social e desenvolvimento territorial em diversos eventos de âmbito nacional e estadual, tais como: 1º e 2º Salão Nacional dos Territórios Rurais; 1º 2º e 3º Encoter; 1º Encontro da RNCT e diversos encontros estaduais da RECT.

Nesse período, mais precisamente em 2009, constituiu-se o Cope, que é um consórcio público de direito público, composto por vinte e duas prefeituras do território, conforme apresentado na seção anterior, como um dos atores institucionais importantes para o território. Volta-se a apresentá-lo aqui, porque se relaciona com a política de desenvolvimento territorial, uma vez que a constituição desse consórcio se deu de forma articulada com o FAF, bem como foi estimulada pelo governo federal, por se tratar de uma importante institucionalidade para o território. Apesar de ter sido constituído em 2009, esse consórcio só iniciou suas atividades em 2011.

Segundo um dos interlocutores deste estudo, esse período representou um ganho significativo no processo de gestão social, uma vez que permitiu uma troca de saberes entre os atores dos territórios, embora seja sabido que um grupo muito pequeno desses atores teve a oportunidade de participar dos referidos eventos. Constata-se que essa participação geralmente era limitada aos membros da coordenação do FAF. Porém isso não se deu exclusivamente no TZS-RS, nem tampouco por responsabilidade exclusiva dos atores desse território. E sim, também, pela gestão nacional do programa, que conseguiu desenvolver mecanismos para garantir a participação em eventos nacionais para troca de conhecimentos.

Neste estudo foi possível acompanhar a gestão de duas coordenações do FAF, uma eleita em 2011 e a outra em 2013. Ambas foram compostas em todo o período por cinco (05) representantes, sendo um representante do poder público, vaga esta ocupada por um pesquisador da Embrapa e o restante representando a sociedade civil, referente à ONG Capa e às organizações de representação dos seguintes segmentos: quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e agricultores familiares. Em 2013, quando da nova composição da coordenação, só houve mudança de pessoas, pois as organizações continuaram as mesmas. Essa é uma prática que foi acordada no âmbito do FAF.

Também em 2013 o Capa deixou de ser a entidade parceira da SDT para execução e planejamento do processo de gestão social do desenvolvimento territorial no TZS. Isso ocorreu porque essa parceria passou a ser selecionada por meio de chamada pública e, nesse sentido, o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento (Ceades), com sede em Chapecó/SC, venceu a chamada pública destinada a fazer a gestão dos recursos de custeio das atividades de formação, mobilização e gestão do desenvolvimento na Zona Sul. Essa entidade passou a ser a responsável pela contratação do Assessor Técnico Territorial, que iniciou as atividades no território a partir de agosto de 2013.

Essa inovação no processo de gestão gerou muita polêmica no ambiente do FAF. Diversos atores demonstraram indignação em momentos de reuniões em que esse assunto fez

parte da pauta. A indignação dos atores foi especialmente por dois motivos. O primeiro pelo fato de a inovação operada pela SDT-MDA no processo de gestão territorial ter permitido a seleção de uma organização de fora do território e do estado em questão. O segundo motivo, foi o fato de os atores já estarem acostumados com o Capa, que historicamente participou desse processo de desenvolvimento do TZS-RS.

Na opinião do interlocutor 09, que é compartilhada com outros atores do TZS-RS, de certa forma a entrada de uma entidade de fora do território para realizar a gestão dos projetos de custeio, podendo atuar também no processo de gestão do desenvolvimento, pode restringir a autonomia dos atores do território. Na verdade, isso demonstra a resistências dos atores desse território em aceitar que uma organização extraterritorial possa dividir o poder de decisão sobre a gestão de recursos com as organizações locais, isto é, com o Capa, que na prática foi a única organização a desempenhar esse papel até a mudança desse processo pela SDT em 2013.

Em 2014 constata-se que o tema do desenvolvimento territorial praticamente desapareceu da pauta do FAF, e junto com ele o dinamismo do processo de gestão social que a política de desenvolvimento territorial conseguiu imprimir no TZS-RS. Isto é, no auge dessa política no TZS-RS, verifica-se uma dinâmica territorial mais diversificada, do ponto de vista dos conteúdos dos debates mais plurais, multidimensionais e mais dinâmicos.

Esse dinamismo se mostrou claramente por meio do privilegio de momentos de formação de agentes de desenvolvimento, bem como na maior interação entre os diversos setores do rural e entre as diversas esferas da federação, permitindo uma troca de conhecimentos sobre alternativas de gestão do desenvolvimento. Tudo isso ocorreu sob a orientação de um intenso processo de gestão social, fortemente apoiado pela política de desenvolvimento territorial do governo federal.

Por fim, verifica-se claramente que, com o declínio da política de desenvolvimento territorial, conforme demonstrado ao longo dessa seção, a dinâmica dos processos de gestão social do desenvolvimento territorial no ambiente do FAF volta a adquirir um caráter mais setorial, que nunca deixou de existir, mas que, pelo menos, teve uma maior abrangência temática ao incluir novos atores no auge da política de desenvolvimento territorial. Porém, mesmo com o foco mais limitado ao tema do desenvolvimento agrícola, é possível que o FAF continue sendo considerada como a principal institucionalidade do TZS-RS e também privilegiando segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas no meio rural, como pescadores artesanais, assentados e quilombolas.

6 PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TZS-RS

Este capítulo foi elaborado a partir dos dados empíricos levantados no âmbito da CAI-TZSul, conforme descrito no segundo capítulo, seção 2.3 desta tese. Nele se pretende mostrar como os atores percebem e analisam o processo de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS.

A realização dessa pesquisa no âmbito da célula foi importante para deixar claro que o FAF é de fato a principal institucionalidade responsável pela gestão do desenvolvimento territorial na Zona Sul. A necessidade de apresentar a percepção dos atores que compõem o FAF se deu em função de a mesma contribuir para uma melhor interpretação do formato de gestão social que está sendo realizado no território, que é o foco do próximo capítulo.

Outro aspecto que surge, a partir dessa pesquisa no âmbito da CAI-TZSul é a importância de analisar não só as relações, mas também as representações sociais que compõem o FAF, uma vez que este fórum se compõe por representações sociais e, conseqüentemente, a CAI-TZSul não deixou de considerar essa composição quando atuou nesse território.

Ao realizar essa pesquisa no território, a CAI-TZSul partiu de uma concepção de desenvolvimento baseada na abordagem das capacitações de Amartya Sen, que procura contrapor a perspectiva economicista clássica das abordagens de desenvolvimento, destacando principalmente os atores locais como condutores do seu processo de desenvolvimento, por isso focalizou na percepção dos atores do TZS-RS. Essa abordagem teórica desponta como alternativa para se pensar o desenvolvimento como um processo que engloba diversas dimensões e atores, para além do papel da economia e do Estado.

Nesse sentido, Sen (2000) concebe o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O termo liberdade é utilizado em sentido amplo, envolvendo tanto a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais dos atores em função de suas circunstâncias pessoais e sociais. Nesse caso, o autor privilegia as liberdades substantivas como centrais no processo de desenvolvimento, uma vez que estas se referem às condições para os indivíduos evitarem privações em suas vidas. Sen (2000) também enfatiza a importância da liberdade individual que as pessoas devem possuir para decidir o significado do desenvolvimento e como elas desejam alcançá-lo. Mais um motivo aqui para conhecer a percepção dos atores sobre o processo de gestão social do

desenvolvimento territorial, para não correr o risco de tentar interpretar esse processo de modo tão divergente dos próprios atores que o vivenciam.

Para tanto, as seções a seguir foram organizadas com o propósito de expressar uma análise dos resultados obtidos por meio de entrevistas realizadas dentro e fora do ambiente do FAF. A primeira no âmbito da célula e, portanto do FAF, e a segunda exclusivamente relacionada com a construção da questão de pesquisa desta tese (fora do ambiente da CAI-TZSul). Portanto com outros atores que não se relacionam nem com a célula e nem com o FAF.

Serão apresentados tanto dados qualitativos quanto quantitativos. A primeira seção constitui-se de análise do discurso dos atores que participam do FAF⁵⁷ e a segunda seção explicita o discurso e o olhar dos atores que não participam da iniciativa de desenvolvimento no TZS-RS. Essa estratégia foi utilizada para tentar desvelar as possíveis relações de poder a partir da percepção dos atores que não participam do processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

6.1 A percepção dos atores que participam da iniciativa de desenvolvimento territorial no âmbito do FAF

Apresenta-se a seguir a percepção dos principais atores do processo de desenvolvimento territorial (mapeados na seção 5.2) sobre o processo de gestão social. Aqui a intenção é explicitar a compreensão e a concepção dos atores sobre essa gestão. Em geral, os interlocutores desta pesquisa consideram que a implantação do Pronat no TZS-RS foi bastante relevante e positiva para o processo de desenvolvimento rural. Avaliam que o ponto negativo foi o enfraquecimento dessa política pública a partir de 2011, causando frustrações nesses interlocutores. Isto é, a diminuição de ações apoiadas pelo governo federal diminuiu a rotina do processo de gestão social do desenvolvimento, que hoje continua existindo, mas de forma mais tímida.

Uma das interlocutoras deste estudo avalia que essa diminuição do incentivo governamental foi muito negativa para o processo de cidadania. Ela argumenta que, por conta disso, muitos territórios nem chegaram a concretizar de fato o processo de desenvolvimento territorial. E que, no caso do TZS-RS, a situação só não foi mais grave porque não houve uma

⁵⁷ Ressalta-se que essa parte foi produzida a partir do questionário (Anexo A) aplicado pelos técnicos da CAI do TZS-RS junto aos participantes assíduos do FAF. A pesquisa teve um apoio importante desse fórum e, especialmente do Capa e da Embrapa, que facilitaram os momentos de diálogos com os diversos atores participantes da política de desenvolvimento territorial no TZS-RS.

rigidez nas formas organizativas do FAF para atuação no processo de desenvolvimento desse território.

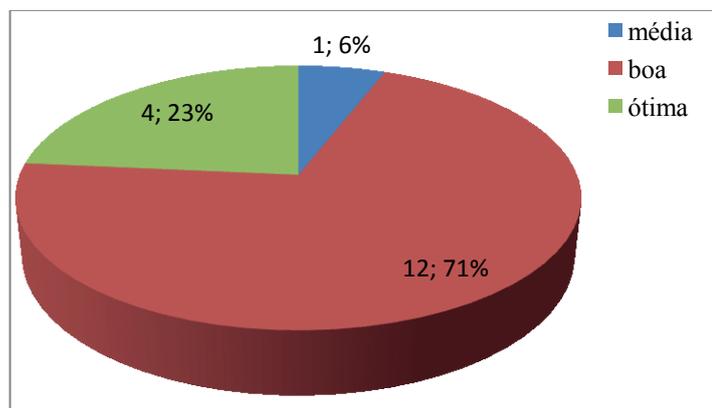
Com isso, o que a interlocutora está querendo dizer é que, mesmo que a iniciativa de desenvolvimento territorial tenha influenciado consideravelmente na organização do processo de gestão social do desenvolvimento no TZS-RS, a institucionalidade territorial, o FAF, conseguiu se manter funcionando com uma dinâmica própria, mesmo após a diminuição do apoio extraterritorial relativo às ações de desenvolvimento territorial. Embora com diminuição na dinâmica dos processos de gestão social. De fato, a interlocutora destaca um ponto importante, que é o grau de autonomia da institucionalidade territorial com relação à política pública de desenvolvimento territorial. Mesmo que essa autonomia não seja em grau elevado, como será demonstrado nas análises do próximo capítulo, é importante que o território e suas institucionalidades possuam alguma autonomia em suas formas organizativas para garantir a sustentabilidade de seus modelos de gestão.

Ao analisar a avaliação que os membros do FAF fazem sobre o processo de mobilização para atuação no processo de desenvolvimento do TZS-RS, verifica-se que os mesmos estão satisfeitos, pois 94% (Figura 6) considera que essa mobilização é boa ou ótima. De fato, pôde-se constatar no convívio com este território, que a mobilização dos atores para participação em reuniões do fórum não é um problema, embora atores que participaram inicialmente e que atualmente estão ausentes desse processo ainda reclamem de não terem mais recebido convites para as reuniões⁵⁸. Porém não foi possível apurar o que aconteceu de fato, mas sabe-se que a mobilização é feita via e-mail, portanto é possível que haja ruídos na comunicação.

No entanto, mesmo que a mobilização seja boa, constata-se que os membros do FAF não estão certos de que as reuniões do plenário acontecem mensalmente (figura 7a), pois 41% acham que essas reuniões acontecem em espaços maiores que trinta dias. O mesmo ocorre com relação às reuniões do núcleo dirigente e do núcleo técnico (figura 7b,c), em que quase 50% dos entrevistados acham que são de ocorrência mensal e o restante ou não sabe ou acha que acontecem em espaços superiores a um mês.

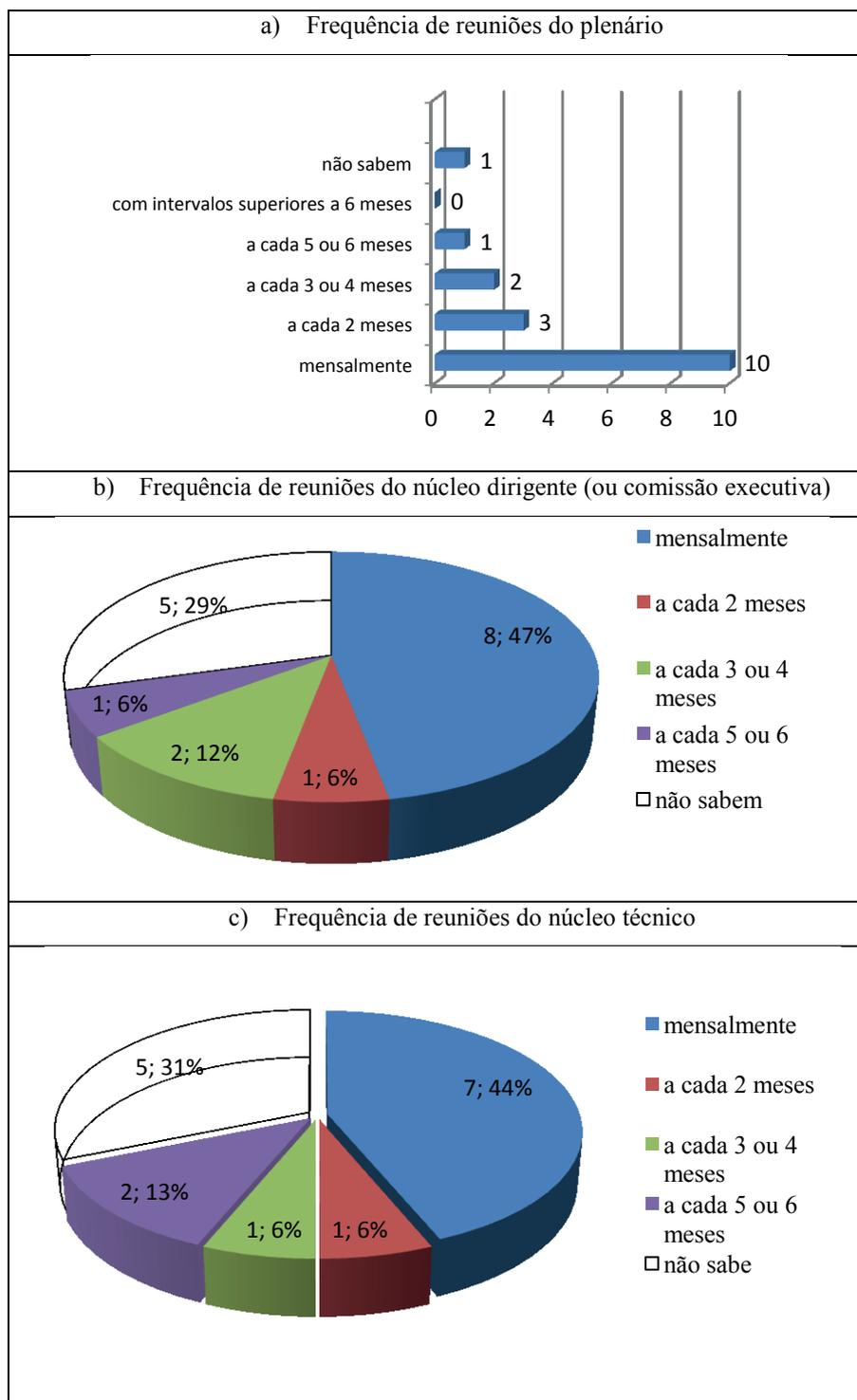
⁵⁸ Essa situação será apresentada na próxima seção deste capítulo.

Figura 6. Avaliação sobre a mobilização dos atores TZS-RS, ao serem convocados para as reuniões do FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Figura 7. Percepção dos membros do FAF sobre a frequência de reuniões das instâncias que compõem essa institucionalidade

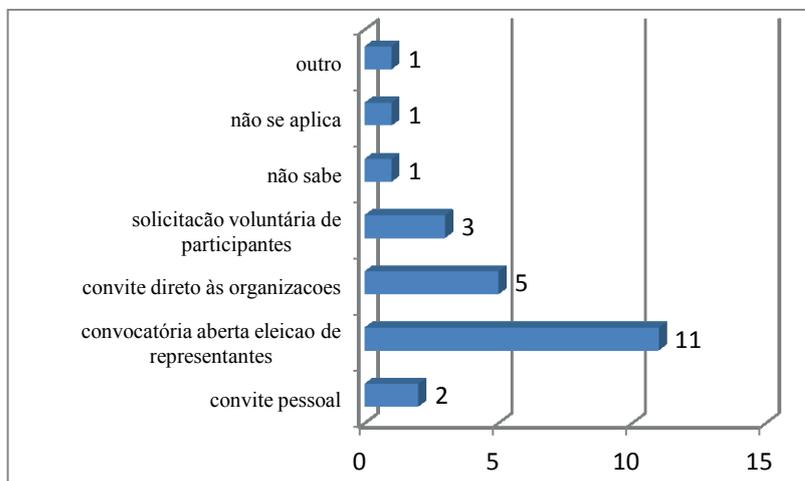


Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Os interlocutores confirmam que o FAF possui uma composição aberta, mas que os representantes são escolhidos por suas organizações, que por sua vez são convidadas pela coordenação do FAF. Basta ver que das 22 respostas sobre a forma de escolha dos membros

do FAF (excluindo os que não souberam responder ou acham que a pergunta não se aplica), 16 (73%) referem-se a essa sistemática de convocatória aberta de organizações (figura 8).

Figura 8. Forma de escolha dos membros do FAF

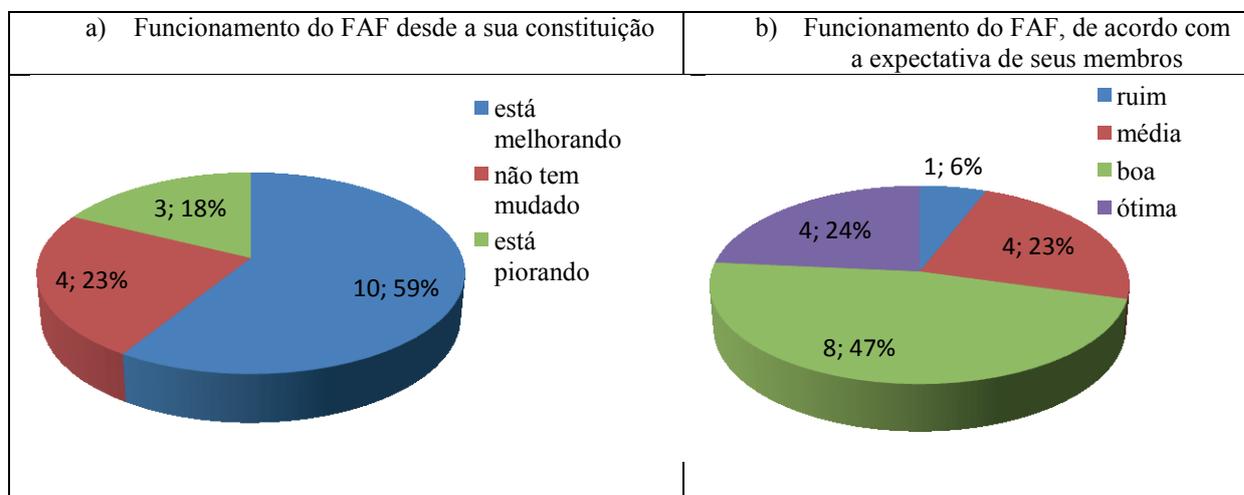


Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Conforme foi explicado em seções anteriores, o FAF já existia antes da iniciativa de desenvolvimento territorial, portanto vem funcionando há pelo menos duas décadas no TZS-RS. Na opinião da maioria (59%) dos membros que atuam nesse fórum, o mesmo tem melhorado seu funcionamento, mas ainda é significativo o percentual de participantes do mesmo (41%) que acha que precisa melhorar o funcionamento (Figura 9a). Em geral, verifica-se que o funcionamento do fórum consegue atender às expectativas de seus membros, uma vez que aproximadamente 70% dos interlocutores considera o funcionamento bom ou ótimo com relação às suas expectativas (Figura 9b). Esse resultado pode indicar que o modelo de gestão e as pautas trabalhadas no fórum agradam a maioria, conforme será visto no próximo capítulo. No entanto não foi possível investigar quais motivos de insatisfação com relação ao funcionamento dessa institucionalidade. Isso sugere a necessidade de momentos de avaliação dessa organização por parte de seus membros, pois em nenhum momento verificou-se esse tipo de ação no FAF no período de 2011 a 2014.

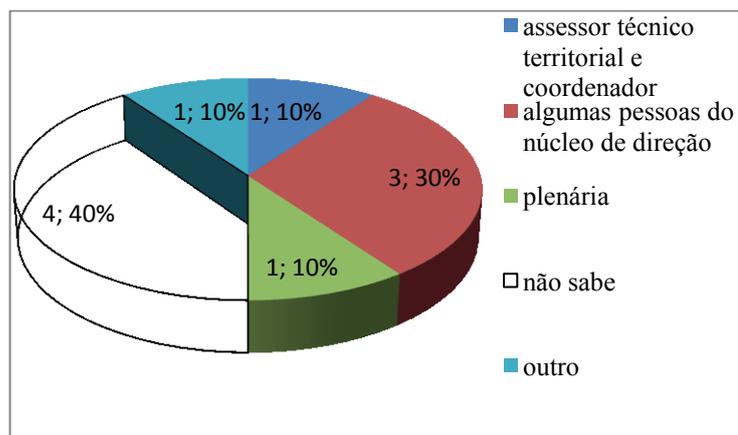
Ainda sobre o funcionamento do FAF, verifica-se que aproximadamente 50% dos membros dessa institucionalidade (figura 10) estão cientes de que a pauta do fórum é definida tanto pela coordenação, quanto pelo plenário, que é o que ocorre de fato. No entanto, ainda há quem não saiba como se dá essa definição e quem tenha uma opinião equivocada de que a mesma é definida pelo Assessor Territorial.

Figura 9. Avaliação do funcionamento do FAF, desde o momento de sua constituição e de acordo com a expectativa de seus membros



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

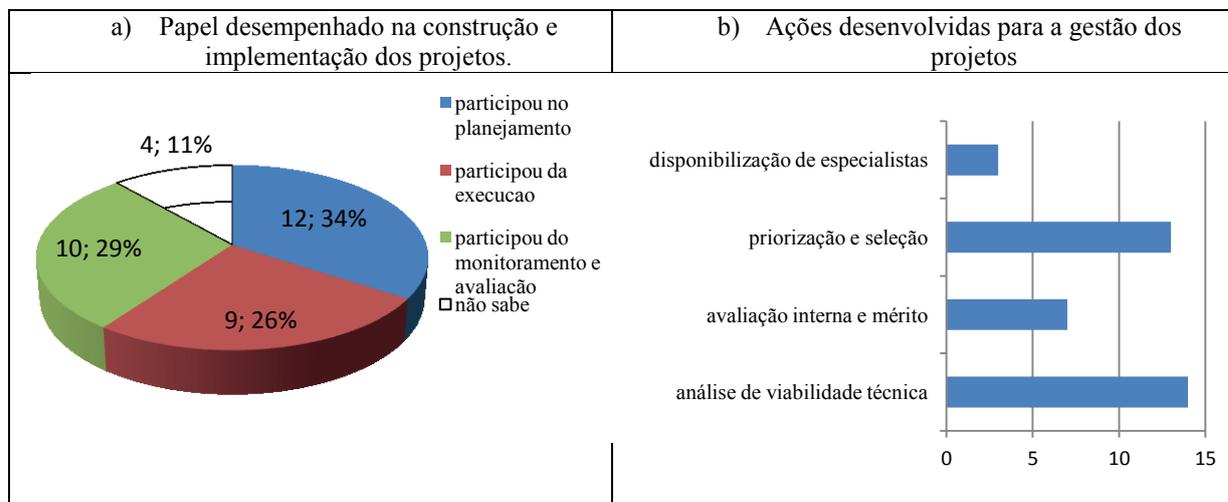
Figura 10. Percepção sobre a responsabilidade pela definição da agenda do FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

É fato que os projetos territoriais é que irão dar concretude aos processos de gestão social do desenvolvimento territorial. Nesse sentido, constata-se que no TZS-RS a grande maioria dos integrantes do FAF participou em alguma fase da vida dessa ferramenta. Isto é, fica evidente que os atores não conseguem participar de todas as fases (elaboração, execução e monitoramento), mas participam de alguma forma e principalmente na fase de planejamento (figura 11a). Também se verifica a dificuldade em ter profissionais especialistas para apoiar a gestão dos projetos e que os mesmos são priorizados pelos atores a partir de uma análise de viabilidade técnica (Figura 11b).

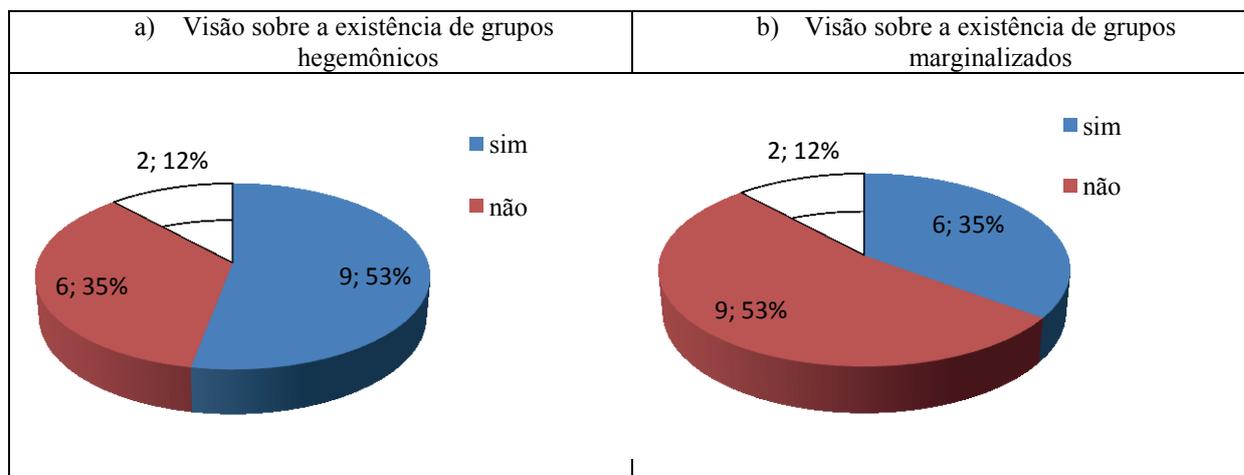
Figura 11. Papel desempenhado pelo FAF na elaboração, implementação e gestão dos projetos territoriais



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Ao questionar os interlocutores sobre a existência de assimetrias com relação às representações no âmbito do FAF, os mesmos atestam que de fato isso ocorre ao assumirem que existem grupos hegemônicos. Essa é a percepção da maioria dos entrevistados (53%), embora seja significativo o percentual de pessoas (35%) que não percebem essa hegemonia (Figura 12a). No entanto, o mesmo percentual de interlocutores que percebem a hegemonia de grupos (53%), não consegue identificar que existam grupos marginalizados (Figura 12b). Embora 35% os identifique. Nesse caso, é provável que o grupo hegemônico identificado seja a agricultura familiar, que de fato é. E, quanto ao grupo marginalizado, é possível que se trate de subgrupos dessa categoria, tal como agricultores e pescadores que não estão oficialmente organizados para atuar nesse processo de gestão social. Porém, não é possível afirmar isso, uma vez que esta parte da pesquisa não chegou a aprofundar essa questão.

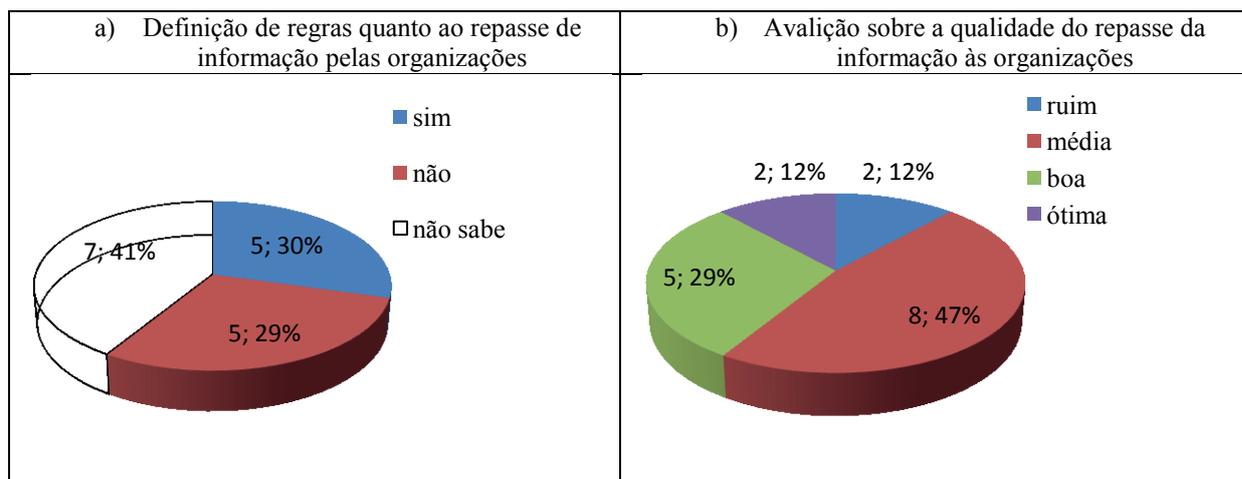
Figura 12. Visão dos atores do FAF sobre a existência de grupos marginalizados e grupos hegemônicos nessa institucionalidade



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

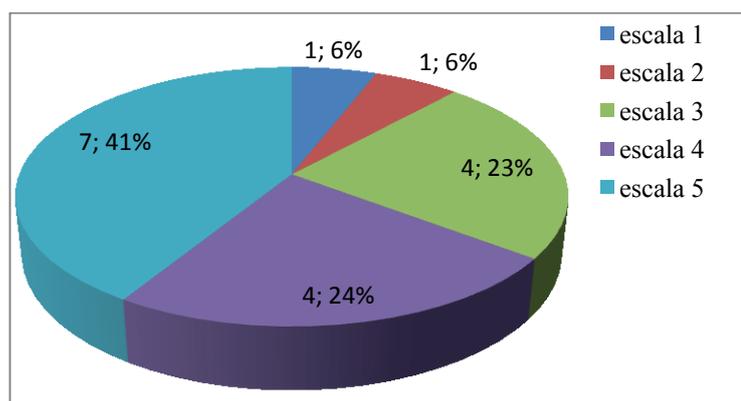
Quanto às informações que são discutidas e deliberadas no interior do FAF, segundo os dados apresentados a seguir, apreende-se que não há uma definição de regras no âmbito do FAF para que o repasse dessas informações seja feito às organizações de origem dos integrantes do FAF. A evidência está no percentual de 70%, distribuído entre 41% de interlocutores que não souberam responder e 29% que acham que não há definição de regras (Figura 13a). Provavelmente por isso, a maioria dos interlocutores (47%) avalia que a qualidade desse repasse de informações seja média (Figura 13b). Mesmo diante dessa situação, constata-se que a maioria dos interlocutores (65%) avalia que a participação no FAF gera um alto benefício às suas organizações de origem, pois em uma escala de 1 a 5, onde 1 representa pouco benefício e 5 muito benefício, a maioria se posicionou em favor de 4 e 5, que se traduz em maior benefício (Figura 14).

Figura 13. Definição de regras e avaliação quanto ao repasse de informação pelas organizações membros do FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Figura 14. Autoavaliação dos integrantes do FAF sobre os benefícios que a participação nessa institucionalidade oferece à organização de origem do participante*

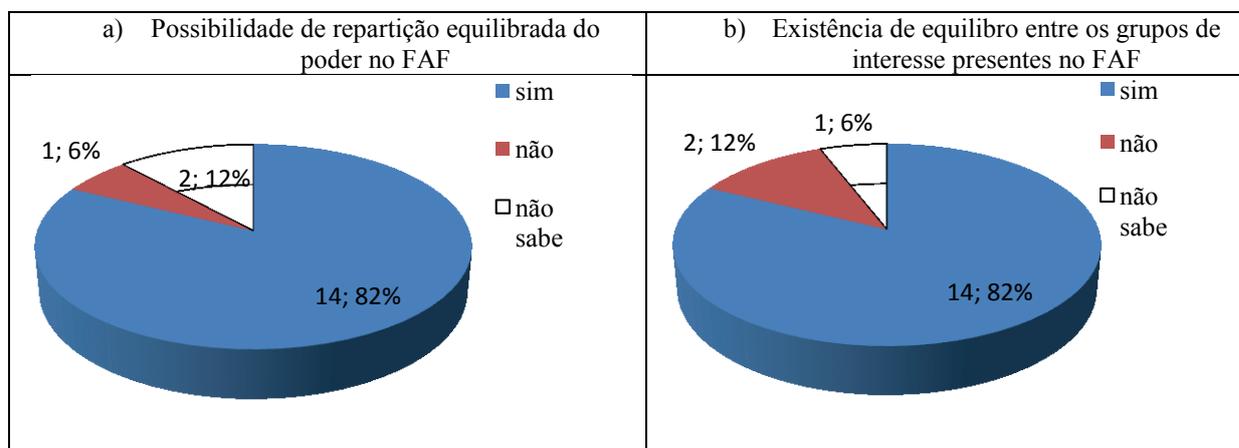


* Escala: Pouco benefício 1 – 2 – 3 – 4 - 5 Muito benefício

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Verifica-se que a maioria dos interlocutores não consegue perceber (ou preferiu não comentar) o desequilíbrio ou assimetria de poder existente entre as categorias e segmentos sociais que integram o FAF, pois 82% dos interlocutores responderam que há uma repartição equilibrada do poder no ambiente do FAF e esse mesmo percentual de respostas se apresenta para a possibilidade de haver equilíbrio entre os grupos de interesse presentes no FAF (Figura 15). Contudo, constata-se que na prática isso não ocorre, conforme será detalhado no próximo capítulo desta tese.

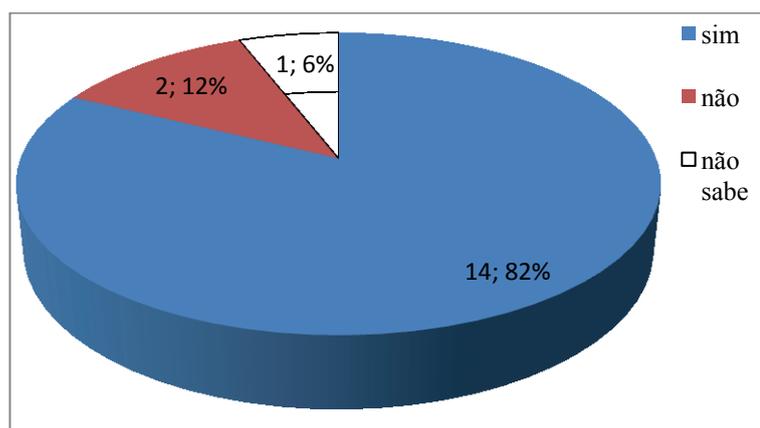
Figura 15. Possibilidade de repartição equilibrada de poder no âmbito do FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

A grande maioria dos interlocutores (82%) avalia que o processo de desenvolvimento territorial desenvolvido no âmbito do FAF permitiu uma renovação das lideranças no TZS-RS (Figura 16). Esse dado revela que o processo de gestão social do desenvolvimento territorial de algum modo conseguiu influenciar no surgimento de novas lideranças no TZS-RS. No entanto não foi possível constatar se isso realmente ocorreu. Esse é um dado importante de aprofundar em futuros estudos no referido território.

Figura 16. O processo desenvolvido pelo FAF possibilitou uma renovação das lideranças no TZS-RS?

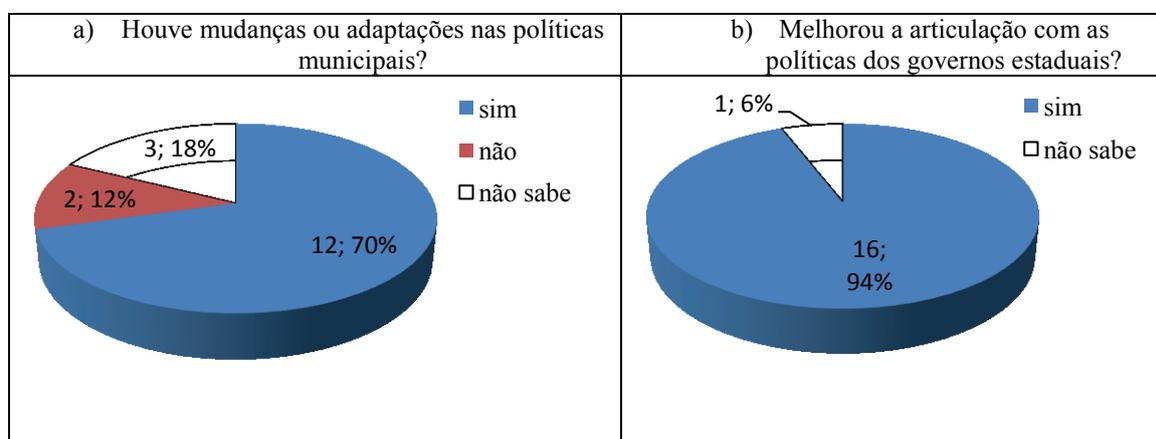


Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

De acordo com os dados a seguir, verifica-se que a atuação do FAF no TZS-RS conseguiu operar mudanças ou adaptações em políticas públicas municipais, isso é o que pensa 70% dos interlocutores (Figura 17a). Quando esses interlocutores são questionados

sobre a influência dessa atuação sobre o processo de articulação com o governo estadual e, sobretudo com as políticas públicas vinculadas a ele, quase 100% desses interlocutores avaliam que melhorou essa articulação (Figura 17b). Isso mostra que o FAF possibilita um diálogo com os governos municipais e estaduais no tange a gestão de políticas públicas. Porém o mesmo não ocorre com outras instâncias colegiadas de desenvolvimento rural (estadual e municipais), pois ainda é relativamente baixa a articulação do FAF com essas institucionalidades, que também possuem projetos de desenvolvimento para o TZS-RS e que, por isso, necessitam de interação com os projetos definidos no FAF.

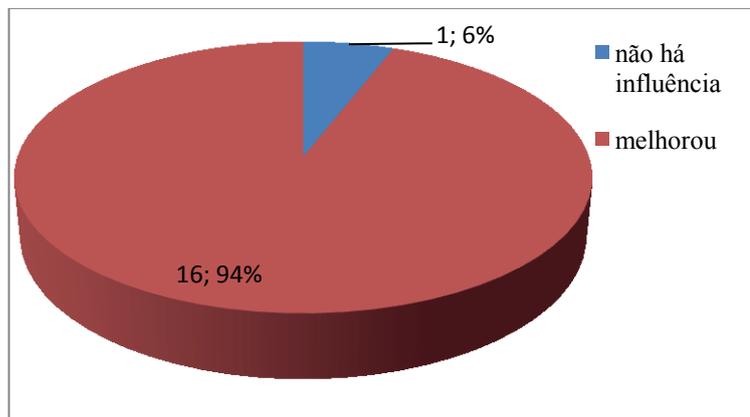
Figura 17. Possibilidades de ajustes de políticas e melhoria de articulação nas esferas municipais e estaduais, a partir do trabalho do FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Parece evidente que houve um aprimoramento da relação entre os atores do TZS-RS, a partir da atuação do FAF, pois quase 100% dos interlocutores apostam que melhorou a cooperação entre os atores territoriais (Figura 18). Em conversa com esses interlocutores, verificou-se que essa relação de cooperação melhorou a partir da iniciativa de desenvolvimento territorial, o que revela um fator importante dessa estratégia e que a direção do FAF soube aproveitar em prol do TZS-RS, mesmo sabendo que essa relação precisa ser ampliada para além do público da agricultura familiar.

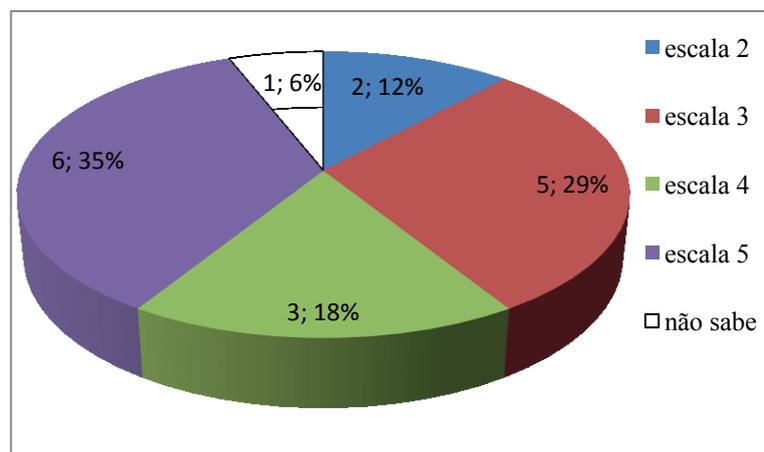
Figura 18. Influência do FAF nas relações de cooperação entre os atores do TZS-RS



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Com relação à atuação do FAF no processo de desenvolvimento do TZS-RS, sabe-se que o mesmo dispõe de um instrumento, o PTDRS, o qual foi incentivado pela SDT-MDA, inclusive com apoio financeiro para a sua elaboração de forma participativa, o que facilita o planejamento do território para uma atuação mais organizada. No entanto, a experiência indica que em muitos territórios brasileiros esse instrumento não é utilizado pelos atores do desenvolvimento. Pelo que se vê a seguir, isso não acontece no TZS-RS, uma vez que 63% (distribuídos entre as escalas 4 e 5 do gráfico) dos interlocutores avaliam que o PTDRS ajuda muito nas decisões que são tomadas no FAF com vistas ao desenvolvimento do TZS-RS.

Figura 19. Avaliação dos membros do FAF sobre ajuda do PTDRS na orientação das decisões/ações no território Zona Sul*

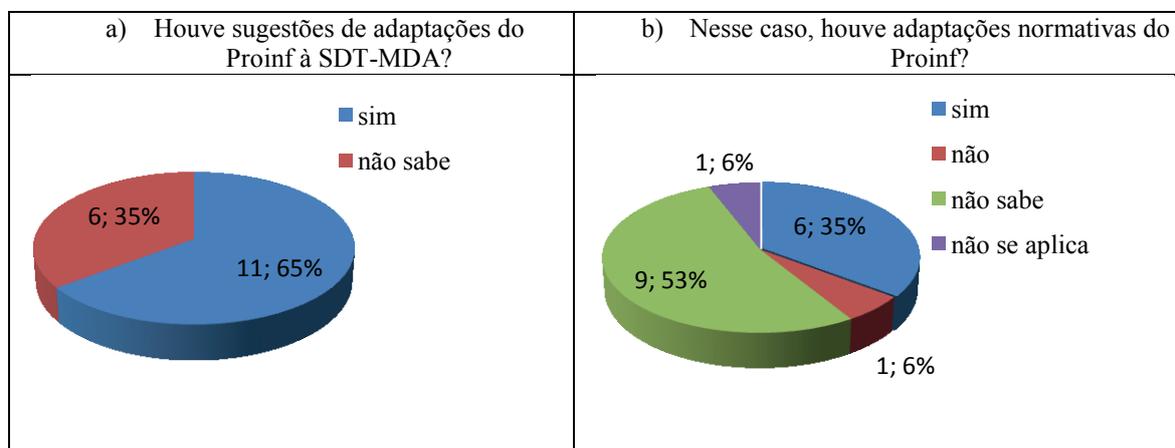


* Escala de avaliação: pouco 1 – 2 – 3 – 4 – 5 muito.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Pelo que foi expressado a seguir (figura 20a), e com base em algumas atas do FAF, é possível afirmar que esses atores do TZS-RS realmente discutiram e propuseram adaptações no modo de operação do Proinf. No entanto, se houve um retorno da SDT-MDA quanto aos ajustes realizados, é provável que o mesmo não tenha sido largamente divulgado entre os integrantes do fórum, pois 53% não soube responder (figura 20b). Por outro lado, isso pode significar que alguns interlocutores não estão tão atentos a esse tipo de informação, talvez porque esse tipo de informação não seja tão importante para o tipo de atuação desses interlocutores nesse espaço de gestão social.

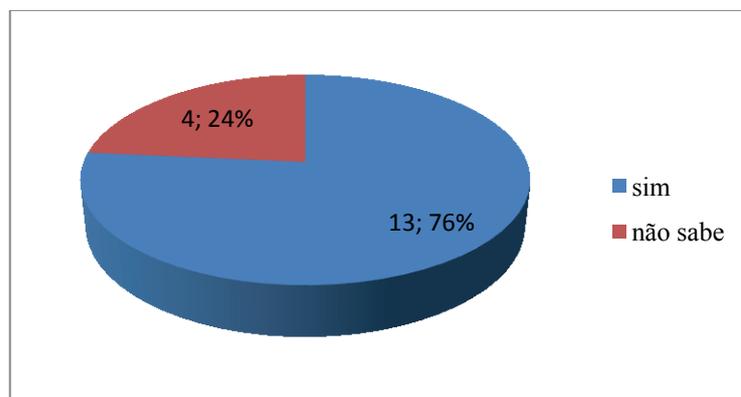
Figura 20. Influência do FAF no ajuste do Proinf



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Por outro lado, a maioria dos interlocutores (76%) avalia que houve debates no FAF para além do Proinf e que tais debates foram responsáveis por ajustes em outras políticas públicas, sobretudo nas esferas estadual e federal (Figura 21). Essa é uma questão que merece destaque no processo de gestão social desenvolvido no TZS-RS, pois é comum encontrar territórios que participam da política de desenvolvimento territorial, mas que não conseguem influenciar outras políticas públicas de desenvolvimento rural, geralmente limitam-se à pauta que circula no ambiente do Pronat, correndo o risco de o território desaparecer, caso a política seja extinta. Isso não ocorre no TZS-RS, embora se tenha observado que durante o auge da política de desenvolvimento territorial no Brasil, o Pronat tenha ocupado um percentual bastante significativo da pauta do FAF.

Figura 21. No âmbito do FAF houve debate sobre outras políticas públicas, além do Proinf?



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Por fim, verifica-se que este estudo da percepção dos atores que atuam na iniciativa de desenvolvimento territorial do TZS-RS revela que, mesmo se tratando de participantes ativos do processo de gestão social, estes atores ainda possuem dúvidas a respeito desse processo, de vez que se verificam respostas diferenciadas para uma mesma questão que é objetiva e que deveria estar nivelada entre os participantes. Também foi possível encontrar interlocutores que não souberam responder questões relativamente simples desse processo.

6.2 A percepção dos atores que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial

Esta seção está relacionada principalmente (mas não exclusivamente) com a questão de pesquisa desta tese que busca responder como o poder influencia no processo de gestão social; essa questão também será trabalhada no próximo capítulo. O objetivo aqui é apresentar uma análise dos resultados das entrevistas realizadas com atores do TZS-RS que não participam da estratégia de desenvolvimento territorial⁵⁹, ou que participaram inicialmente, mas, por algum motivo, atualmente estão afastados desse processo. Pois, considera-se que os mesmos são atores-chave, porque de todo (ou de algum) modo eles possuem um olhar sobre o processo de desenvolvimento do TZS-RS. Também busca responder se os mesmos se sentem excluídos do processo por manifestação de algum tipo de poder que atua no território.

A totalidade dos interlocutores que não participam da iniciativa afirmam não ter condições de fazer uma avaliação aprofundada dessa iniciativa no TZS-RS. Contudo, a

⁵⁹ Atores estes relacionados com os setores da educação, saúde, comércio, além de o segmento da juventude e representantes de algumas prefeituras e de Sindicatos de Trabalhadores Rurais do TZS-RS.

maioria desses interlocutores julga se tratar de uma iniciativa importante para o território e 100% afirmam que a política de desenvolvimento territorial não é divulgada no território e que, por esse motivo não é possível realizar um acompanhamento dessa experiência.

Quanto às ausências no FAF de segmentos sociais e setores importantes para o processo de gestão social de desenvolvimento territorial, constata-se que a juventude e os setores da educação e da saúde são os principais que, de algum modo, já participaram dessa estratégia de desenvolvimento no TZS-RS, mas atualmente estão bastante ausentes. Ainda se vê alguns atores ligados à educação, mas os mesmos não estão de fato representando esse setor, uma vez que não há uma articulação com os diversos grupos ligados à educação para atuar nesse processo. Com relação à saúde, este setor até participou no momento inicial do PTC, mas atualmente não participa. Embora a Coordenação Regional de Saúde da Zona Sul tenha demonstrado simpatia com a estratégia territorial e interesse em retomar a participação desse setor no processo de desenvolvimento territorial, o interlocutor 11 não se sente suficientemente mobilizado para esse retorno, mas o mesmo considera importante tal atuação.

Com relação à juventude, sobretudo rural, os mesmos até chegaram a constituir uma setorial no FAF, mas não chegou a funcionar. Segundo o interlocutor 25, que é representante da juventude, mas atuou no fórum por meio de outra representação da sociedade (ligada à agricultura familiar), ele também acredita que esse segmento tenha interesse em participar do processo de gestão social no TZS-RS. No entanto, esse interlocutor fala da dificuldade que a juventude tem em constituir e formar lideranças, por isso acaba não conseguindo participar de diversos espaços importantes para o desenvolvimento do território. Por outro lado, a juventude não dispõe de uma organização específica e formal no TZS-RS. Esse interlocutor 25 avalia que antigamente havia um processo de formação muito maior desse segmento da juventude, especialmente liderado pela igreja, Porém, isso não ocorre atualmente.

Outro setor importante para o processo de desenvolvimento do TZS-RS e que está ausente da estratégia de desenvolvimento territorial é o setor do comércio. Porém, esse setor se diferencia dos demais aqui citados porque o mesmo nunca participou desse processo. Segundo a interlocutora 18 (da Associação comercial de Pelotas) essa associação não foi mobilizada para participar desse processo, mas em sua opinião, a mesma teria interesse em participar, já que atualmente participam de outros órgãos colegiados na região. Essa questão merece maior aprofundamento, uma vez que a pesquisa se limitou à organização de Pelotas e a uma única pessoa dessa organização.

Mesmo não tendo envolvimento com a iniciativa de desenvolvimento territorial, a interlocutora 10, professora da UFPel, ressalta que o foco é mais na agricultura familiar e na

manutenção de políticas de governo como o PBSM. Ela vê a iniciativa como algo setorizado, que não envolve e nem é visto pela sociedade de um modo geral. Tampouco para a comunidade da UFPel. Segundo a interlocutora, essa universidade tem uma tradição na área agrária e mesmo assim ela não percebe a participação ou, pelo menos, não ouve notícias sobre esse programa no ambiente da universidade. Nesse sentido, ela faz uma comparação com os Coredes, pois “não se sabe bem o que fazem, por que fazem? Para que fazem efetivamente?” (Interlocutora 10, extrato de entrevista, 2014).

A interlocutora tem razão ao destacar a questão da gestão do desenvolvimento de forma setorial. Sobre esse aspecto, o diálogo a seguir reforça que os atores sociais do TZS-RS possuem uma cultura institucional setorizada, com poucas experiências de articulação entre os diversos setores do território, mesmo em projetos e programas de governo que visem essa articulação em prol do desenvolvimento do território. Mesmo assim, os diversos setores acabam trabalhando e raciocinando em função do seu setor de forma isolada. Além dos setores em níveis mais específicos, ainda tem a dificuldade em articular o urbano e o rural.

Os representantes de organizações do rural não conseguem dialogar com os representantes de organizações relativas ao urbano e vice versa. Pois a lógica desses atores em pensar o desenvolvimento, não permite que os mesmos consigam ver o território como um todo e as inter-relações entre urbano e rural, entre o público e o privado e entre os diversos atores, inclusive com interesses divergentes, como é o caso dos representantes da agricultura familiar e do agronegócio.

É fato que essas interações não são simples, nem tampouco fáceis de aplicar. E também, não correspondem apenas a esse território estudado. No entanto, é preciso fazer um esforço nessa direção, para saber até onde essa interação pode ir e quais os frutos que ela pode gerar. Nesse sentido, ressalta-se que o papel da sociedade e dos poderes públicos, bem como das institucionalidades territoriais que, por conseguinte, são possuidoras de um papel diferente do exclusivamente público e do exclusivamente privado. Isto é, um papel convergente com o que Tenório (2008) considera como esfera pública.

Portanto, é nessa esfera que se acredita ser possível a construção de um processo de desenvolvimento mais completo, mais eficiente, por meio de iniciativas mais inovadoras de gestão social, respeitando os saberes da população local e os modelos endógenos de gestão social. Sem deixar, como isso, de perder a capacidade de inovação e/ou de adaptação entre modelos (territoriais e extraterritoriais) de gestão social do desenvolvimento territorial.

Sobre o FAF, constata-se que os interlocutores que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS já ouviram falar do mesmo, uns ouviram muito a

respeito, outros ouviram pouco. Os mesmos não sabem falar sobre o funcionamento e a estrutura do FAF, mas têm a ideia de que essa institucionalidade é composta basicamente por representantes da agricultura familiar, dos produtores, de assentamentos e de outros segmentos do meio rural e que a mesma trabalha com políticas públicas para esses segmentos.

A partir da conversa com o interlocutor 03 (gestor municipal de um município que raramente participa das reuniões do FAF), ele informou que quem participa mais diretamente das reuniões do FAF é o Secretário Adjunto. Nesse sentido, o interlocutor admite tratar mais da parte política, inclusive informou que:

Agora estamos lá no fórum tentando buscar recursos pra manter os tratores da prefeitura na propriedade do pequeno produtor, porque a gente prepara a terra, planta, limpa, então o paternalismo ainda é muito grande, subdesenvolvido. Até a questão cultural, que a gente vem conversando, vivo tentando mudar para ter o órgão público como um apoio e não como empregado, mas as pessoas têm usado a patrulha agrícola como um emprego tem que tá na propriedade, tem que fazer. (Interlocutor 03, extrato de entrevista, 2014).

A partir do diálogo com esse interlocutor é possível constatar que o mesmo não vê o FAF como um espaço político e ao mesmo tempo estratégico para o desenvolvimento da região e sim o vê como espaço de informação e descoberta de novas possibilidades de acesso a recursos e/ou programas para atender as demandas dos pequenos produtores de seu município, sobretudo na área da produção agrícola.

Por outro lado, o interlocutor 01, argumenta que historicamente esse mesmo município citado anteriormente manifesta um distanciamento desse aspecto rural, principalmente ligado à política de pequena propriedade. Para esse interlocutor essa é uma questão relativa ao aspecto de formação do município. O interlocutor acrescenta também que o FAF tem uma resistência com os segmentos menos organizados:

Então nós pecamos, porque nós não temos aqui [no referido município] assentamentos, cooperativas, associações, o que nós temos é o sindicato [de trabalhadores rurais], combatido, administrado assim de uma forma de certa herança assistencialista. A própria administração do sindicato é a cara do produtor rural envelhecida, falta de critério, ideias, pra implantar esse novo, por exemplo, o monitoramento que o CONCER está forçando que eu acho interessante [...]. Bom! O fórum que eu comecei a ir é o espaço que a gente estávamos nos inserindo, mas dificultou a medida que nós não temos associações, não temos cooperativas, quilombolas, assentamento. (Interlocutor 03, extrato de entrevista, 2014).

Ao ser questionado sobre o que o FAF representa para a prefeitura e, sobretudo, para a Secretaria de Agricultura desse município? O interlocutor 02 respondeu que na verdade ele está aprendendo, está encarando, uma série de discussões de grupos que vêm interagindo há

bastante tempo e que o município também pode interagir e aproveitar as políticas que vêm se desenvolvendo. Em sua opinião, o FAF também é importante para visualizar processos de mudanças.

O interlocutor 16, gestor da Secretaria de Agricultura de Santa Vitória do Palmar⁶⁰ participou da política de desenvolvimento territorial desde 2003. Esteve em várias reuniões do Fórum da agricultura Familiar, onde foram aprovados projetos de infraestrutura territorial, tendo o município de Santa Vitória do Palmar como proponente desses projetos. Sobre a participação do poder público, especialmente de representantes das prefeituras municipais no fórum, esse interlocutor afirma que os partidos de esquerda são mais ligados à participação, por esse motivo se interessam mais pela política de desenvolvimento territorial. Em sua opinião, “os governos de direita preferem não participar da política para não fortalecer o PT [Partido dos Trabalhadores]”. Esse interlocutor não acredita que o fato de o programa não beneficiar diretamente o município e sim o território seja um dos motivos para a pouca participação de representantes do executivo municipal.

Segundo a Interlocutora 05, que é servidora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas, essa secretaria participou da política de desenvolvimento territorial na Zona Sul, no início de sua implantação. Inclusive teve projeto aprovado para o município, relativo à aquisição de um caminhão para a Sul Ecológica. Essa interlocutora não acompanhou muito a execução da política territorial porque esteve na Câmara em 2004 como vereadora, mas conseguiu acompanhar um pouco as primeiras reuniões, conforme segue.

Eu era vereadora, aí quando eu saí da Câmara eu não vim pra cá [para a Secretaria de Desenvolvimento rural]. Então não acompanhei a política aqui mesmo, eu saí da Câmara e fui para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, trabalhar com o Crédito Fundiário. Nós tínhamos uma participação forte no fórum da agricultura familiar sim, nós ajudamos na criação e participamos. Então a secretaria aqui ela se envolve, meio que chamaria isso de intermitente. Uma coisa que daqui a pouco tu vai e daqui a pouco tu não vai mais. Claro! Essa coisa das mudanças de governo, o fórum e o olhar do território tem muito a ver com as questões dos movimentos sociais, que é uma coisa que aqui não tem muita relação o jeito de fazer a política do desenvolvimento rural. Então eu acredito que é uma questão mais de posição dos gestores públicos de estarem ou não participando desse processo, de dar prioridade, de ir lá se juntar para captar para isso ou para aquilo. [...]. (Interlocutora 05, extrato de entrevista, 2014).

A mesma interlocutora tenta explicar melhor a ausência da Secretaria de Desenvolvimento Rural ao dizer que esse órgão não trabalha orientado por diretrizes

⁶⁰ Esse interlocutor 16 foi entrevistado pelo autor dessa tese em 2013, no âmbito de uma pesquisa realizada pelo Projeto Células de Acompanhamento e Informação, citado anteriormente. Naquele momento, o objetivo da pesquisa era mapear as capacidades institucionais do território Zona Sul do rio Grande do Sul.

estratégicas relativas ao desenvolvimento rural, e sim em função do atendimento de demandas diversificadas. Assim, verifica-se que a referida secretaria não segue um plano de desenvolvimento rural. Ela é mais focada em infraestrutura de estradas, pontes e nas demandas pontuais vindas dos agricultores em geral.

Pelo que se pôde constatar, a Secretaria de Desenvolvimento Rural de Pelotas não se envolve em debates relativos ao desenvolvimento rural de fato. Nesse sentido, segundo a interlocutora 05, isso “[...] é uma forma política do gestor maior [...]”. Já a interlocutora 04, que é gestora da secretaria, informa que essa secretaria não tem recebido o convite para participar do FAF. Mas a mesma também admite que “[...] às vezes, até por questão de agenda, a gente acaba esquecendo mesmo, já é uma data pré-fixada. Aí quando vai ver pela imprensa, foi realizada a reunião.” Contudo, ficou claro que a ausência do convite não seja de fato a causa do afastamento da secretaria, pois a própria interlocutora 04 finaliza sua fala admitindo que a data das reuniões é pré-fixada e que acaba caindo no esquecimento. Portanto o tema não é de fato priorizado por essa secretaria e, por outro lado, é provável que os gestores dessa secretaria tenham dificuldade em dialogar com outros atores municipais, no sentido de pensar e construir processos de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS, por estar focada exclusivamente em políticas de âmbito municipal.

A maioria dos interlocutores que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS acredita que não foi excluído propositalmente desse processo. Porém, uma das interlocutoras, professora da UFPel, faz uma análise interessante sobre essa situação que, em sua opinião, não é privilégio do TZS-RS.

Em parte eu acredito que o gerenciamento de programas, de políticas fica tão atrelado a uma secretaria, ministério que, mesmo sendo multissetorial, não tem a amplitude que deveria. Em parte pelo sentido da política pública. Muitas ações de governo servem para a manutenção do governo, logo a gestão social pode representar um avanço em termos de gestão pública, mas também pode indicar uma fachada, uma nova nomenclatura, que vai mais ao encontro de uma gestão estratégica de manutenção de poder, mas não de fomentar o efetivo desenvolvimento, que vai muito além do econômico. Geralmente se vê na mídia muita divulgação de políticas, mas a avaliação, os novos cursos dessas políticas nunca vi divulgados por uma fonte segura nas mídias. A Universidade, por suas características estruturais fica longe disso, me parece. Exceto quando algum pesquisador se interessa pelo tema, mas se não há um comprometimento da administração superior, referendados pelos órgãos superiores, nada acontece. (Interlocutora 10, extrato de entrevista, 2014).

Verificou-se que 100% desses interlocutores se relacionam com outras institucionalidades municipais, regionais e estaduais. Do mesmo modo, todos eles demonstram interesse em participar da iniciativa de desenvolvimento territorial, caso sejam

mobilizados para isso. Porém, não se verifica um interesse dos mesmos em ir em busca dessa conquista de espaço no FAF e, sobre esse aspecto, ainda apareceu uma questão importante na fala dos mesmos, que parece representar um condicionante para a participação em espaços de gestão social do desenvolvimento territorial.

Parece que a condição para esses interlocutores participarem desse processo de desenvolvimento é a disponibilidade de recurso para atender ao público de interesse de suas organizações de origem. Outra condição, menos explícita, mas não menos importante, é a disponibilidade de recurso para adicionar no salário dos interlocutores que irão dispor de um tempo a mais para desenvolver um trabalho junto à iniciativa de desenvolvimento.

Muitas vezes, nós da universidade, chegamos como detentores do saber, querendo implantar o que estudamos, nossas verdades, não considerando o saber de mundo dessas pessoas, desses territórios. Nós chegamos querendo ensinar mais do que aprender e isso é o começo do fim. Além dessa questão, acho que tem o momento. Muitas vezes a universidade é convidada e os servidores não querem participar, por ser mais uma atividade, uma sobrecarga de trabalho, de ensino e pesquisa, por não ter remuneração, e de modo geral os resultados são lentos e pouco publicizados. (Interlocutora 10, extrato de entrevista, 2014).

Com certeza, como eu te disse o que vem de interesse ao nosso público alvo é de interesse porque a escassez de recurso, por exemplo, da prefeitura, não se tem recurso assim disponível, então se agente puder acessar esses recursos federal é muito bom, porque a gente vai está beneficiando, fixando o nosso produtor e até muitas vezes a sustentabilidade de manutenção dessas famílias na zona rural. Então com certeza tem interesse da gente participar. (Interlocutora 04, extrato de entrevista, 2014).

Mesmo que esses dois aspectos supracitados a respeito da disponibilidade de recursos não tenham sido expressados pela totalidade dos interlocutores, considera-se relevante considerá-las aqui, haja vista que esse tipo de informação geralmente não é explicitada pelos atores, provavelmente por se tratar de uma questão moral. Especialmente com relação a segunda questão, raramente as pessoas têm a coragem de explicitar que elas estarão dispostas a trabalhar mais se ganharem mais dinheiro.

Outro aspecto destacado pelo interlocutor 08, que participa da iniciativa de desenvolvimento no TZS-RS é em relação ao não interesse em participar do grupo de coordenação do FAF. Quando questionado por que ele não teria interesse, o mesmo responde: “sei lá! A distância talvez pra tá organizando o fórum, porque é sempre em Pelotas, isso dificulta.” (Interlocutor 08, extrato de entrevista, 2014). Isso demonstra uma questão importante, que é o fato de as reuniões do fórum acontecerem quase que exclusivamente em Pelotas, sob a organização da Embrapa e do Capa. É óbvio que se reconhece aí a facilidade de

logística dessas duas organizações, mas essa questão tem que ser refletida, pois isso pode interferir negativamente na forma de participação de atores que estão mais distantes de Pelotas. Por outro lado, não permite que outras organizações se preparem para assumir responsabilidades com a organização de tarefas e eventos relativos ao processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

7 DINÂMICA DAS REPRESENTAÇÕES E DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO AMBIENTE DO FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TZS-RS

Este capítulo também foi elaborado a partir dos dados empíricos da tese. Foi formatado de modo a responder as perguntas de pesquisa que foram apresentadas no primeiro capítulo deste estudo. Isto é, em geral busca-se responder de que maneira a forma de organização social e a distribuição dos poderes dos atores sociais no âmbito do FAF do TZS-RS têm influenciado no processo de gestão social do desenvolvimento territorial? Essa questão se desmembra em, pelo menos, três questões:

- a) como se caracteriza o processo de gestão social no TZS-RS. E como os atores sociais se organizam para fazer essa gestão?
- b) como se dá a dinâmica das relações de poder e dominação no âmbito do FAF do TZS-RS. Quem são os atores principais dessas relações e quais são os seus interesses?
- c) até que ponto (e de que forma) essas relações influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento territorial? As seções a seguir, foram organizadas com o propósito de expressar uma análise dos resultados obtidos por meio de entrevistas e observações diretas realizadas no ambiente do FAF.

Aqui serão apresentados tanto dados qualitativos quanto quantitativos. Ressalta-se que a maioria dos percentuais refere-se à quantidade de pessoas entrevistadas. Porém, em alguns casos, irá referir-se exclusivamente à incidência de respostas, isto é, será disponibilizado o percentual de cada resposta, em função do total das mesmas. Nesse caso, pode acontecer de um mesmo entrevistado ter fornecido mais de uma resposta.

A primeira seção, sobre as dinâmicas do processo de organização social dos atores e suas estratégias para a gestão social no TZS-RS, busca responder como se caracteriza essa gestão? E explicita as estratégias dos atores sociais para lidar com esse processo. A segunda seção, relativa à influência das relações sociopolíticas no âmbito dos processos de gestão social, busca responder até que ponto (e como) essas relações influenciam nessa gestão? Essas seções constituem-se principalmente da análise do discurso dos atores que participam do FAF e das observações diretas efetuadas no ambiente do FAF, entre 2011 e 2014. Porém, a segunda e última seção deste capítulo busca desvelar as relações de poder a partir do que não é dito pelos participantes da iniciativa de desenvolvimento territorial.

7.1 Dinâmica do processo de organização social no território e estratégias dos atores para realizar a gestão social do desenvolvimento territorial

Esta seção expressa as características do processo de gestão social no TZS-RS e a forma como os atores sociais se organizam para fazer a gestão social do desenvolvimento territorial. Portanto está relacionada com o primeiro objetivo específico desta tese, que se constituiu na identificação e análise dos principais elementos que conformam a gestão social no território estudado, partindo do processo de organização da principal institucionalidade territorial que, conforme foi explicado no capítulo anterior, é o FAF.

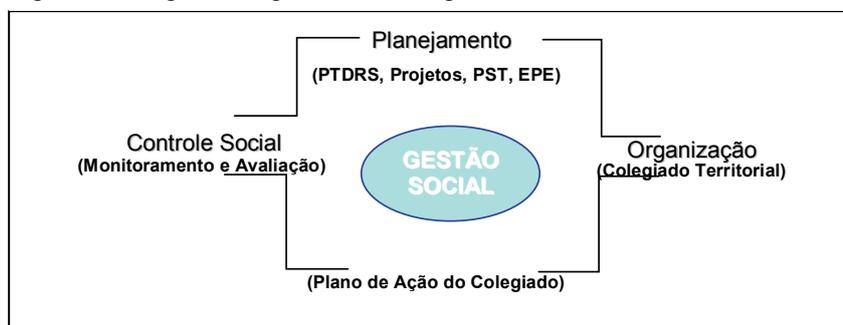
Esta seção também se relaciona com a questão da identificação dos atores sociais do TZS-RS que foi manifestada na seção 4.2 do capítulo anterior. Porém, o objetivo aqui é focalizar nas estratégias desses atores para lidar com o processo de gestão social. Ou seja, relaciona-se com o segundo objetivo específico desta tese, que é a análise das estratégias dos atores envolvidos na gestão social no âmbito da principal institucionalidade territorial do TZS-RS e suas implicações na condução da gestão social da política de desenvolvimento territorial. Sinteticamente esta seção busca responder como se caracteriza o processo de gestão social? E a forma como os atores lidam com as dificuldades e conflitos?

Resgatando a discussão realizada na segunda seção do segundo capítulo desta tese, sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil, constata-se que a mesma orienta-se fortemente por um modelo normativo de gestão social, em sua estratégia de atuação. Esse modelo é composto por elementos como: planejamento, organização, coordenação e controle social (Figura 22), os quais influenciam na organização interna da SDT-MDA, haja vista que durante um bom tempo (de 2004 a 2012) essa secretaria teve um departamento focalizado nesses elementos, isto é, o antigo Departamento de Ações Territoriais (DETER).

O DETER da SDT-MDA era composto pelas seguintes coordenações: Coordenação Geral de Planejamento (CGP), Coordenação Geral de Órgãos Colegiados (CGOC) e Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH)⁶¹. Grosso modo, essas coordenações eram respectivamente responsáveis por coordenar os processos de elaboração dos PTDRS, constituição, coordenação e funcionamento dos órgãos colegiados territoriais, bem como orientação para o controle social de políticas públicas e, por fim, a formação dos agentes de desenvolvimento territorial.

⁶¹ A partir de 2008, a CGDH mudou o nome para Coordenação Geral de Formação (CGF), porém não alterou seus objetivos.

Figura 22. Diagrama da gestão social disponibilizado no âmbito do Pronat



Fonte: Adaptação do autor, a partir de Brasil (2005).

Além de esses elementos normativos da gestão social terem influenciado a organização do antigo DETER na SDT-MDA, os mesmos também influenciaram o processo de gestão social nos territórios, como bem foi observado por Oliveira, Perafán e Conterato (2013). Pois, munidos do referencial teórico de Tenório (2008), esses autores constataram que os elementos: planejamento, organização, coordenação e controle social constituem de fato elementos de gestão estratégica. Um olhar diferente para esses elementos é o de Maia (2004), que os considera como desafios relacionados à garantia da gestão estratégica. Porém, os mesmos são de fato elementos de gestão, portanto mantém estreita relação com os elementos de gestão social: autonomia, democracia e descentralização, que também constam no referencial normativo da SDT, como sendo os princípios da gestão social.

Esses princípios foram menos enfatizados por meio de ações mais direcionadas nos territórios. Provavelmente foram menos enfatizados porque, enquanto princípios da gestão social, os mesmos já possuíam existência garantida na forma diferente e inovadora com que a política de desenvolvimento territorial surge no âmbito do governo federal, garantindo a descentralização da gestão de políticas públicas, com democracia e protagonismo social.

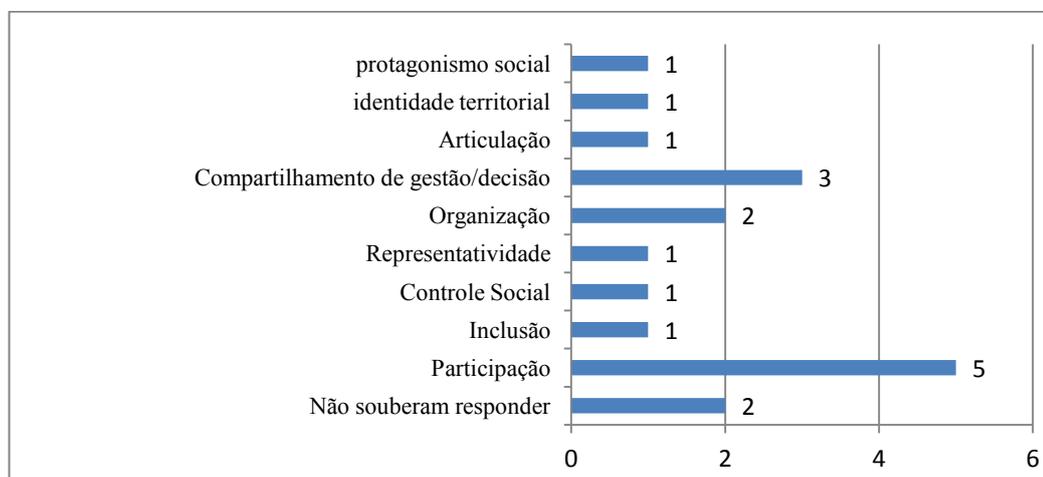
Partindo do pressuposto que esse modelo normativo influenciou o processo de gestão social em territórios de identidade e de cidadania em todo o Brasil, e que os modelos não normativos de gestão social adquirem formatos diversos, a depender do contexto histórico em questão, busca-se aqui expressar o modelo de gestão social que vem sendo construído no TZS-RS. Para isso, é preciso esclarecer duas questões. A primeira é o fato de se considerar que esse modelo está em construção no território estudado, haja vista que se trata de um processo, que, como tal, pode sofrer constantes mutações. A segunda questão é sobre a necessidade de analisar a percepção dos atores territoriais a respeito da definição de gestão

social, buscando uma melhor compreensão desse modelo em construção no território aqui estudado.

Sendo assim, constata-se a partir da figura 23 que uma minoria (20% dos entrevistados) não soube opinar sobre o conceito de gestão social e que, pelas palavras chave que aparecem nas respostas, pode-se concluir que, apesar de alguns entrevistados reconhecerem que a participação e o compartilhamento de informações e decisões são importantes nesse conceito, em nenhuma das respostas apareceu a palavra autonomia dos atores. Muito embora tenha aparecido o termo protagonismo social na resposta de um dos entrevistados.

Em geral considera-se que nenhum dos interlocutores tem uma visão equivocada sobre a definição de gestão social. Para isso, basta ver as palavras que aparecem na referida figura 23 a seguir. Do mesmo modo, ficou claro que esses interlocutores desconhecem o tema para além do referencial normativo. Por isso, e com base nessas respostas, foi necessário explicar no início das entrevistas a definição de gestão social utilizada no referencial teórico deste estudo.

Figura 23. Percepção dos atores do TZS-RS sobre o conceito de gestão social

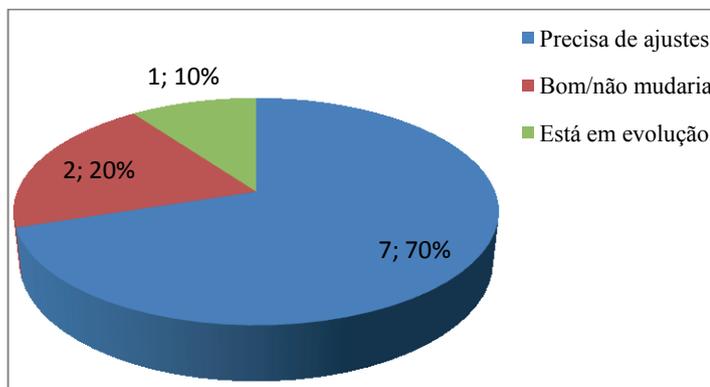


Fonte: elaborado pelo autor a partir dos resultados de entrevistas.

Uma vez explicitado o modelo normativo e analisada a percepção dos interlocutores deste estudo sobre a definição de gestão social, começa-se, a partir daqui, a análise do modelo de gestão desenvolvido no território. Inicialmente é preciso frisar que os interlocutores deste estudo, que participam do FAF não estão totalmente satisfeitos com esse modelo de gestão social, basta ver a figura 24, que exhibe 70% dos entrevistados apontando a necessidade de ajustes no mesmo. Mas, que modelo é esse? Como ele foi organizado pelos atores que atuam

no processo de desenvolvimento territorial do TZS-RS? Esses questionamentos serão respondidos até o final desta seção.

Figura 24. Percepção dos atores do FAF sobre o modelo de gestão social



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos resultados de entrevistas.

Para iniciar o entendimento sobre o modelo de gestão social do TZS-RS é importante explicitar os principais elementos que o constitui, Desse modo, constata-se que esse modelo no TZS-RS manifesta os mesmos elementos do modelo normativo, isto é: organização, planejamento, coordenação e controle social. Isso já era esperado, dada a influência de atores externos ao território, como os agentes de desenvolvimento de certo modo ligados à SDT-MDA, tais como os Articuladores Estaduais e Assessores Técnicos Territoriais. No entanto, também se constatou a partir do histórico do FAF, que tais elementos já vinham sendo trabalhados por essa organização, antes mesmo da chegada do Pronat no território. Porém, nesse período o termo gestão social não era ouvido pelos atores.

Constata-se que o modelo de gestão social no TZS-RS é, em parte, organizado em consonância com os modelos de gestão das políticas públicas que estão disponíveis no território. Portanto é um modelo que pode se ajustar ou se adaptar a cada acesso a uma nova política, programa ou projeto. Assim, verifica-se o predomínio do modelo daquela política que disponibiliza uma maior quantidade de recursos financeiros e humanos para o território. Neste caso, a política de desenvolvimento territorial conseguiu imprimir o seu modelo de gestão social no TZS-RS, sobretudo porque se refere a uma das poucas políticas que dispõe de um modelo específico para essa gestão do desenvolvimento.

A partir da implantação do Pronat no território, a interlocutora 23 avalia que esse programa interferiu no processo de organização para a gestão social do território. Porém, em sua opinião essa interferência foi positiva, uma vez que promoveu uma ampliação da

coordenação do fórum, um aumento do capital social, bem como elevou a autonomia dos atores. Essa interlocutora disse ainda que:

Esse fórum que existe hoje é bem melhor do que aquele que existia antes da implantação do Pronat, principalmente porque ele ampliou a sua composição, sobretudo no que se refere aos componentes da coordenação desse fórum, com a entrada de novos segmentos sociais. Nesse sentido, o fórum passou a ser mais respeitado pelos gestores municipais, que hoje não ignoram a importância dessa institucionalidade. (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014).

Complementarmente ao que foi dito acima, a interlocutora 22 esclarece que o FAF já se constituía em um espaço de proposição de políticas públicas, durante os quatro anos do governo Olívio Dutra, período em que a gestão social foi fortalecida no estado, por meio do orçamento participativo. Porém essa interlocutora avalia que a implantação do Pronat no território mexeu profundamente com a estrutura do fórum de uma forma positiva. Pois, esse programa trouxe novos atores que anteriormente não participavam do processo de desenvolvimento no TZS-RS.

Tudo isso fica até hoje, inclusive a forma democrática como o programa foi desenvolvido no território. Mas há um pouco de frustração, porque, apesar de ter avançado na questão da democracia, sempre pensando em políticas de longo prazo, não conseguiu avançar para o momento de construção de projetos territoriais mais consistentes. (Interlocutora 22, extrato de entrevista, 2014).

Essa interlocutora acrescenta que a partir da implantação do Pronat houve uma maior definição dos mecanismos de organização da institucionalidade territorial, tal como a elaboração do regimento interno, mecanismos voltados, sobretudo para o funcionamento da institucionalidade, sem “engessar” a mesma. Pois, o fórum é aberto para a participação e para a tomada de decisão a respeito do desenvolvimento do território. Sempre se busca a tomada de decisão pelo consenso. No entanto, em não havendo o consenso, então se lança mão do regimento interno que, segundo a coordenação do FAF, esse instrumento foi elaborado com o intuito de promover mais agilidade nos momentos decisórios. Nesse caso, o regimento propõe que, em caso de não haver consenso em determinada questão, então se realiza votação e vence a maioria⁶².

O FAF de fato representa o colegiado territorial do TZS-RS. E, a composição fechada e paritária, publicada no plano de desenvolvimento desse território (PTDRS, 2009) foi

⁶² Não se pretende questionar aqui a validade dessa regra de maioria. Mas é interessante conhecer a visão crítica de Bobbio (2000) a esse respeito, pois o mesmo argumenta que democracia e regra da maioria são conceitos que possuem apenas uma parte de suas extensões em comum.

organizada para atender a demanda do Programa Territórios da Cidadania. Mas, de fato, essa composição nunca representou a institucionalidade territorial do TZS-RS. Na opinião da interlocutora 22, essa composição do colegiado territorial não é aberta, mas é mais abrangente porque trouxe novos atores, por conta da exigência do PTC. Essa forma de organização ainda funcionou no início do PTC, especialmente nos três primeiros anos desse programa; depois essa composição e estrutura passaram a não fazer mais sentido dessa forma, então alguns novos grupos que foram inseridos, tais como representantes da saúde, assistência social, infraestrutura, entre outros, deixaram de participar do colegiado.

Na opinião dessa interlocutora esse momento foi muito rico, tanto porque houve uma maior diversidade de atores participando, quanto porque as prefeituras passaram a conhecer melhor as políticas públicas voltadas para o meio rural. O FAF participava desse processo, mais com um papel de câmara temática relativa ao tema da agricultura familiar. Mesmo assim essa institucionalidade esteve à frente da coordenação do colegiado territorial. Após esse período dos três primeiros anos do PTC, houve uma diminuição nas atividades do programa, então o fórum retomou o seu formato original.

Constata-se que, mesmo tendo retomado a sua composição, estruturação e forma de funcionamento original, a partir desse momento, certamente o fórum passou a operar com alguns elementos novos, sobretudo com relação à permanência de alguns atores sociais que antes não participavam, tal como a representação de mulheres. Nesse sentido, a interlocutora 22 lembrou que a partir da implantação do PTC foi criada a Setorial de Mulheres. Em sua opinião isso foi uma coisa importante a ser realizada a partir desse programa, além da elaboração de um regulamento para o FAF, que antes não existia.

No entanto, a interlocutora 23 chama a atenção para uma influência negativa no do Pronat e do FAF no território, que é a atuação de forma setorializada, isto é, com foco no setor rural e, sobretudo, na agricultura familiar. Desse modo a interlocutora faz o seguinte questionamento:

Como que você vai discutir reordenamento fundiário [por exemplo], se tu não senta com todo mundo? Então tem a ver com isso e tem a ver também com a ausência dos gestores públicos. Como é que tu vai pensar alguma coisa, se não tem como implementar, [a política] depende do poder público, de leis. Isso não acontece não é por falta de vontade, é que não se tem essa ambiência aqui na região, faz parte da cultura local. (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014).

Na opinião da interlocutora 23, esse processo também sofre influência das velhas oligarquias. Para essa interlocutora, há uma espécie de desconstrução por uma parte do poder

público, com relação aos projetos territoriais. Alguns representantes desse poder considera como um projeto de esquerda, então alguns projetos acabam não sendo implementados, enquanto que outros, ao serem implementados, já não correspondem mais às necessidades da época em que foram planejados. Então, os projetos territoriais acabam sendo executados de uma forma defasada com relação ao objetivo inicial. Inclusive tem projetos territoriais que estão elaborados, o recurso está disponível, mas os projetos não são executados pelas prefeituras. Consta-se que essa situação acontece tanto em municípios grandes, quanto em municípios pequenos.

Essa interlocutora levanta uma questão importante sobre a organização do processo de gestão social, que é a ausência de atores chave. Quando estes estão ausentes, os temas relativos aos mesmos não aparecem na pauta do FAF. Isto é, se o FAF prioriza a agricultura familiar, então o processo de desenvolvimento no TZS-RS não será completo, porque só serão priorizados os temas dessa categoria, que geralmente se limitam à dimensão produtiva e agropecuária.

Enquanto que outros temas relativos aos setores de indústria, serviço, comércio, produção naval, meio ambiente, agronegócio, saúde, educação, cultura e de tecnologia de informação, entre outros, que também podem se relacionar (ou não) com a agricultura familiar, acabam aliçados do processo de desenvolvimento do território. Desse jeito, assim como observa Favareto (2008), não se faz desenvolvimento territorial e sim desenvolvimento agrícola ou da agricultura familiar. Favareto tem razão, mas não se pode deixar de concordar com Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012), que sugerem cautela na inclusão de terminados atores, ligados aos diversos temas do território, como por exemplo empresários, visto que os processos políticos implicam na construção de campos hegemônicos. Nesse caso, é praticamente impossível se pensar na emergência de propostas territoriais consensuadas com arco tão diferenciado de interesses.

Por outro lado, até pela natureza do FAF, o mesmo se limita às questões do rural, quando o ideal seria que a principal institucionalidade de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS, seja ela o FAF ou outra, deveria abarcar tanto questões rurais quanto urbanas. Assim como pensam diversos autores, entre os quais Favareto (2010) e Bacelar (2009) e alguns de nossos interlocutores do território, consoante citação a seguir.

[O FAF] tem um foco que sempre foi o desenvolvimento regional né! Porque o desenvolvimento regional? Porque ele reúne os municípios da região [Sul], ele sempre reuniu alguns prefeitos, reúne secretários, e reúne as associações dos agricultores, pescadores, quilombolas e [assentados de] reforma agrária. Então, do ponto de vista do território, falta um pouco da participação dos atores urbanos, eles

não estão ali [no FAF]. Então me parece que pra ampliar essa gestão social no território seria necessário que se abrisse mais espaço né! Se abrisse mais espaço pros atores urbanos. (Interlocutor 30, extrato de entrevista, 2014).

O interlocutor supracitado tem razão! E essa ausência do setor urbano retorna à questão da ausência de atores importantes para completar a tomada de decisão e as ações para o desenvolvimento do território, inclusive com atores que representem não só a sociedade e o poder público, mas também o mercado, como lembra Tenório (2008). Assim é possível se ter um processo mais completo de gestão social do desenvolvimento do território.

Retomando o modo de organização para a gestão social no TZS-RS. Averigua-se que, mesmo que a organização do processo de gestão social seja fortemente influenciada pela gestão das políticas públicas, é preciso reconhecer que esse grupo de atores que está a frente do processo de desenvolvimento territorial, conforme identificado na seção 4.2 do capítulo anterior, também possui um modo próprio de organização da gestão social que, mesmo que sofra modificações de acordo com as políticas públicas extraterritoriais, ele se mantém. Nesse caso, refere-se aqui ao modo de organização aberta do FAF, podendo participar de sua composição tanto atores territoriais, quanto extraterritoriais ligados às organizações públicas e da sociedade civil.

Esse formato aberto também foi observado por Conterato (2012), ao pesquisar o processo de gestão social do desenvolvimento territorial no território Serro Largo, no Uruguai. Nesse território, o principal espaço de gestão social é constituído pelas Mesas de Desenvolvimento Rural (ou Mesas de Negociações). Tendo como principais diferenças do FAF o fato de que essas mesas não constituem uma organização social e sim um espaço criado e coordenado pelo governo nacional e também o fato de esses espaços aceitarem a participação de atores individuais.

Ainda sobre o formato aberto do FAF, as interlocutoras 23 e 22 argumentam que essa forma de organização, isto é, esse formato aberto e flexível da composição do FAF, foi o que manteve essa institucionalidade viva e atuante até hoje, pois impediu que o mesmo fosse “engessado”. Rech (2012) avalia que atualmente o fórum não é o mesmo, pois ele vem se reconfigurando de acordo com os seus principais parceiros, apoiadores e cooperantes. Mas não é só isso, ela acrescenta que a capacidade do fórum de entender os diferentes momentos sociais e políticos da vida do território e do estado do Rio Grande do Sul ajudou o mesmo a se manter operando no processo de desenvolvimento do território.

Os interlocutores deste estudo têm razão quando avaliam que a forma de organização aberta do FAF, e não com composição fechada como sugere a Resolução n.º 52 do Condraf,

de fato possibilita alguma autonomia em seu formato organizacional, conseqüentemente possibilitando autonomia com relação aos diversos programas de governo que ele se relaciona, com vistas a alcançar uma sustentabilidade financeira.

No entanto, o fato de a composição dessa institucionalidade ser aberta não garante que a mesma seja totalmente inclusiva. Sobre esse aspecto, não há como não reconhecer que o fórum incluiu diversos atores historicamente excluídos de políticas públicas, tais como mulheres, quilombolas, pescadores e assentados da reforma agrária. Porém, ainda existem diversos atores importantes, tais como idosos, jovens e comerciantes (só para citar alguns) que permanecem ausentes do processo de desenvolvimento territorial. Acredita-se aqui que as ausências nesse processo resultam do padrão de organização do TZS-RS, com fortes influências setoriais. Tal influência pôde ser constatada por Dallabrida e Fernández (2008) em outro território do Rio Grande do Sul.

Também é preciso reconhecer que alguns atores poderão não ter interesse em participar do processo de desenvolvimento, mas ficou claro nesta pesquisa, que alguns atores importantes não participam porque não se sentem suficientemente mobilizados para isso. Talvez necessitem de sensibilização, além de mobilização, conforme será explicitado na última seção deste capítulo, que irá expressar a percepção dos atores que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial no TZS-RS.

Outro aspecto da forma de organização e funcionamento do FAF é a divisão de recurso entre os projetos dos atores participantes do processo de desenvolvimento. Sobre isso, o interlocutor 08 acredita que essa questão de dividir tanto o recurso entre diversos projetos, municípios e segmentos, acaba não refletindo muito a necessidade do conjunto do território. Ele acha que o recurso deve ser aplicado em projetos ou ações que gerem mais impacto no desenvolvimento do território. Ele não está dizendo que deva ser aplicado apenas em um projeto por ano.

Talvez, o que o interlocutor esteja querendo dizer seja que a aplicação do recurso público deveria priorizar projetos mais estratégicos e abrangentes, buscando atingir ao mesmo tempo todo o conjunto dos diversos atores do território. Se é realmente isso que o interlocutor quer dizer, há de se concordar com ele nesse ponto. Para isso, seria necessária uma mudança na forma como os atores do FAF realizam a gestão do recurso. Isto é, em vez de priorizar a distribuição entre os diversos segmentos sociais, deveriam priorizar as demandas mais abrangentes orientadas, por exemplo, pelo PTDRS. Essa forma está correta do ponto de vista estratégico.

Porém, do ponto de vista da gestão social, pode dificultar o fortalecimento de grupos historicamente invisíveis e excluídos de políticas públicas. Ainda mais que, nesse território, há uma grande diversidade de atores, consequentemente com demandas diversificadas e divergentes, portanto difícil de atender a todos em um mesmo projeto. Nesse caso pode haver uma combinação entre a gestão estratégica e a gestão social, o que já ocorre em outros territórios brasileiros, conforme demonstrado por Oliveira, Perafán e Conterato (2013). Isto é, realizar uma atuação baseada em componentes estratégicos, mas também democráticos e solidários, que inclui o fortalecimento dos atores excluídos no processo de desenvolvimento.

Essa grande diversidade de atores no TZS-RS torna a gestão social mais complexa, haja vista que essa característica naturalmente se traduz em maior probabilidade de ocorrer disputas e conflitos no processo de desenvolvimento do território. Para Torre, o conflito faz parte da evolução do território e possibilita a inovação no processo de desenvolvimento, tornando-se difícil a coordenação de atores, cujas diferenças e interesses se afirmam a cada dia. Nesse aspecto os gestores sociais do território⁶³ podem optar por mediar ou não tais conflitos. No TZS-RS optou-se pela mediação.

Conforme relata a maioria dos interlocutores (86%) desta pesquisa, os membros do FAF sempre buscaram a tomada de decisões por meio de consenso. Para esses interlocutores, o fórum possui a cultura do diálogo, sempre visando à decisão consensuada. Isso sempre ocorreu desde a criação do fórum. Para tanto, a principal organização de assessoria técnica do FAF, o Capa, segundo sua coordenadora, desenvolveu várias metodologias participativas no âmbito dessa organização, de modo a mediar os conflitos no ambiente do fórum. No entanto, nem sempre esse consenso é possível, então a decisão pode ser tomada por meio de votação, como lembra a interlocutora 26, ao se referir a um momento de disputa para aprovação de projetos de infraestrutura territorial, em que os representantes do MST:

[...] queriam dois projetos ao mesmo tempo, daí eles não conseguiram levar porque quem venceu foi a maioria. Lutamos nesse momento! Nós éramos dois grupos de pesca contra dois da agricultura familiar, aí nós ficamos até discutindo a base e com os argumentos que nós usamos, eles desistiram e nós conseguimos levar os projetos, e eles ficaram para o próximo ano, então os debates ali é bom, porque leva sempre o melhor [projeto]. A gente luta com direitos iguais, com certeza! E lá, vou te contar, cada um quer ter mais direito do que as pessoas, aí a gente vai conversar com o colegiado e com o pessoal, então a maioria vence. (Interlocutora 26, extrato de entrevista, 2014).

⁶³ Está se chamando de gestores sociais do território, os atores sociais (públicos e privados) que estão à frente da coordenação do processo de desenvolvimento territorial e que, portanto, realizam a gestão social.

Esses relatos explicitam o que já havia sido observado na pesquisa de campo deste estudo, com relação ao modelo de gestão social do TZS-RS. De fato existem elementos importantes de democracia sendo aplicados nesse modelo, inclusive pode-se dizer que a busca pelo consenso agrada a totalidade dos atores que dele participam, uma vez que nenhum entrevistado se manifestou contra essa forma de atuação em momentos decisórios no interior do FAF. No entanto, verifica-se que por trás desse modelo ainda há manifestações que, mesmo consensuadas, nem sempre refletem o desejo da maioria dos atores territoriais.

Sobre esse aspecto do consenso em ambientes de decisões sobre o desenvolvimento do território, Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012) consideram ingênua a visão de gestores públicos territoriais, quando os mesmos apostam na busca de consenso em qualquer circunstância em ambientes constituídos de atores com interesses tão diferenciados. De fato pode existir certa ingenuidade dos atores, tanto públicos quanto da sociedade sobre a construção de consenso. Mas, por outro lado, esse tipo de consenso pode refletir o poder de alguns grupos em moldar as coisas de acordo com interesses próprios. Nesse caso, o consenso pode limitar processos inovadores de gestão social e de desenvolvimento no território.

Outro aspecto importante desse modelo refere-se à ausência de critérios pré-estabelecidos pelo FAF para a definição anual dos projetos de infraestrutura, pois 86% dos entrevistados afirmam que as regras sobre elaboração, execução e acompanhamento de projetos territoriais não são totalmente claras. Isto é, não há uma regra fixa sobre quais temas e segmentos deverão ser beneficiados a cada oferta de recurso, embora a existência de um plano territorial pressuponha a priorização de alguns temas e segmentos. Por um lado, essa ausência de critérios pré-estabelecidos garante maior liberdade e poder de inovação. Mas, por outro lado, deixa de afirmar as regras do jogo para os envolvidos, podendo abrir espaço para a tomada de decisões tendenciosas em favor de determinados temas, geralmente relativos a grupos dominantes.

A coordenação do FAF, que em parte se confunde com a coordenação do Capa, tenta diminuir esses riscos por meio da definição de novos critérios a cada oferta de recursos financeiros, no ambiente do plenário do fórum, como demonstra um dos interlocutores: “o Capa ajuda a organizar bastante; na reunião anterior ele definia alguns critérios para a próxima reunião. Antes de apresentar os projetos [o Capa] já definia os critérios.” (Interlocutor 08, extrato de entrevista, 2014). Nesse momento, geralmente são retomados critérios definidos em anos anteriores, mas constata-se que na prática, nem sempre se faz uma análise e monitoramento das propostas acordadas no PTDRS.

Considerando-se que, para o monitoramento funcionar, o PTDRS teria de ser constantemente resgatado e atualizado pelos próprios atores do território. E isso não se verificou na prática natural desse fórum, mas apareceu no discurso dos interlocutores, sobretudo daqueles ligados à coordenação do FAF, talvez porque os mesmos considerem que as poucas oficinas de atualização do plano, todas elas provocadas pela SDT-MDA e sem ampla discussão nas bases sociais do território, sejam suficientes para a realização de uma gestão social. Nesse sentido, constata-se que alguns atores não se sentem confortáveis com o fato de não conseguirem atingir suas bases de modo mais eficiente, mas também não demonstram uma atuação mais coletiva e inovadora no âmbito do FAF para mudar tal situação.

Por fim, ainda sobre o modelo de gestão social no território, ressalta-se que o mesmo se alia aos modelos de gestão social das políticas públicas que chegam no território (modelo normativo). Do mesmo modo, Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012) demonstram que em três territórios dos estados do Pará (Território Baixo Amazonas), Rio Grande do Sul (Território Noroeste Colonial) e da Paraíba (Território Borborema), alguns gestores públicos desses territórios também possuem uma percepção normativa dos processos de gestão social, embora outros evidenciem a dimensão política desses processos.

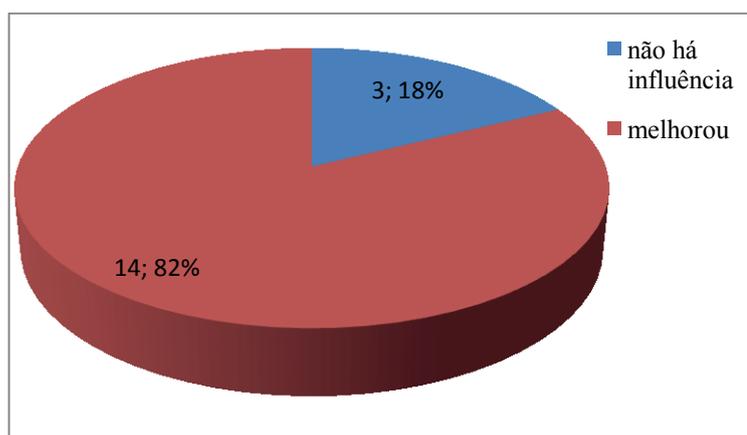
Contudo, verifica-se que o território dispõe de outros elementos de gestão social importantes e próprios do modo de organização do território, são eles:

- a) identidade territorial voltada para a agricultura familiar;
- b) compartilhamento da gestão do desenvolvimento;
- c) valorização da participação social e política dos atores territoriais. Os mesmos foram identificados no ambiente do FAF, assim como a composição aberta e a busca pelo consenso nesse fórum. No entanto pode haver outros elementos tão importantes quanto estes no território, mas que o recorte deste estudo não permitiu identificar.

A construção de uma identidade territorial voltada para a agricultura familiar foi identificado no âmbito do projeto de pesquisa, cujos resultados estão disponíveis no relatório analítico da CAI (2013). Tais resultados foram confirmados pelo levantamento de campo desta tese e demonstra que a identidade dos atores foi fortalecida, uma vez que aumentou o sentimento de pertencimento ao TZS-RS (Figura 25) a partir da participação dos mesmos no FAF. Esse elemento é importante em um processo de gestão social, porque representa a luta dessa categoria da agricultura familiar para se consolidar e sobreviver em um território

dominado historicamente por representantes do latifúndio e da pecuária, conforme explicitado na seção 4.1 do capítulo anterior. Isso demonstra também a capacidade e o poder de resistência dessa categoria sociopolítica⁶⁴ nesse território.

Figura 25. Avaliação dos atores sobre a evolução do sentimento de pertencimento ao TZS-RS a partir da participação no FAF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância de a agricultura familiar se afirmar nesse território historicamente dominado pelo latifúndio, por meio da coordenação e direção do processo de gestão social do desenvolvimento, não se pode deixar de destacar a necessidade de os mesmos experimentarem a ampliação do diálogo com outros grupos, até mesmo considerados antagônicos, como é o caso dos representantes da agricultura patronal, e até mesmo do agronegócio, que também participam e interferem no desenvolvimento do território. Há de se considerar a possibilidade de que em algum tema e com alguns grupos específicos é possível iniciar um diálogo, buscando identificar convergência de interesses entre categorias tão distintas, com vistas a um objetivo maior, que é o desenvolvimento do território. Nesse caso, é necessário identificar canais de interação no processo de desenvolvimento do TZS-RS que possam facilitar essa parceria ou ligação intersetorial. Nesse sentido, todavia focando o contexto amazônico, Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012), identificam a questão ambiental, como possível canal de interação entre os diferentes setores rurais em territórios da Amazônia.

Quanto aos outros dois elementos (compartilhamento da gestão e valorização da participação dos atores), verifica-se que os mesmos também já estavam presentes no

⁶⁴ Considera-se aqui a agricultura familiar como categoria sociopolítica, uma vez que Neves (2007) se refere à ela como categoria social e Schneider e Niederle (2008) a consideram como uma categoria política.

território, antes mesmo da implantação da política de desenvolvimento territorial. Porém, foram significativamente aprimorados com a chegada dessa política. Primeiro porque o território passou a dispor de maiores recursos técnicos e financeiros para fomentar a participação dos atores oriundos de organizações sociais, que manifestam dificuldades em participar de processos de gestão social, seja porque não dispõem de recursos financeiros, ou porque não dispõem de um preparo e formação para atuarem nesses espaços decisórios de forma mais consciente e autônoma.

Apesar de algumas organizações públicas já terem experimentado o compartilhamento da gestão de processos de construção do desenvolvimento no território, como se verificou no caso do FAF, em que a Embrapa e a Emater foram pioneiras nesse tipo de gestão, entre as organizações ligadas ao rural. Mesmo assim, antes da política de desenvolvimento territorial ainda era tímida a participação do poder público, com ausência do poder legislativo e limitada participação dos poderes executivos municipais, estadual e federal. Com o advento dessa política no território verifica-se que essa realidade mudou, o poder executivo passou a ser mobilizado, passando a ter maior inclusão das diversas esferas (municipais, estadual e federal) no processo de gestão social.

Porém, averigua-se que mesmo após a implantação da política territorial no TZS-RS, ainda é precária a participação do poder legislativo nos processos de gestão social do desenvolvimento territorial. Muito embora os atores territoriais não reclamem dessa ausência, haja vista que estão mais preocupados com o absenteísmo do poder executivo municipal, certamente porque os representantes desse poder são os proponentes oficiais dos projetos de infraestrutura territorial e, conseqüentemente, os principais responsáveis pela execução dos mesmos. Sobre esse aspecto, Bonnal e Kato (2011) ressaltam a falta de legislação para o desenvolvimento territorial, haja vista que a legislação brasileira só permite que órgãos públicos possam ser proponentes de projetos de infraestrutura. Com isso, constatam que essa questão se traduz em um dos maiores entraves para a articulação efetiva de políticas públicas nos territórios, portanto limitando o poder de ação e fragilizando a legitimidade das instituições territoriais.

Como se vê essa questão da fragilidade na relação com o poder público municipal no território não é exclusiva do TZS-RS, pois tal fragilidade também é verificada por outros estudiosos, tais como Caniello et al. (2012) e pelos próprios atores territoriais, como demonstra o PNDRSS (BRASIL, 2014), especialmente com relação ao absenteísmo dos representantes executivos municipais em processos de gestão social do território. Essa questão será aprofundada na última seção deste capítulo, após o aprofundamento da percepção dos

atores territoriais sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial, que será demonstrado a seguir.

7.2 As representações e as relações sociais no âmbito dos processos de gestão social do TZS-RS: desvelando as influências das representações e do poder nesses processos

Esta seção traz elementos para se entender até que ponto as relações sociais (e/ou de poder) influenciam no processo de gestão social do desenvolvimento territorial? Buscando demonstrar a estratégia dos atores para realizar a gestão social e para participar do processo de desenvolvimento do TZS-RS. Como isso acontece de fato? Portanto, é nessa seção que serão desveladas as influências das relações de poder no processo de gestão social do desenvolvimento territorial, bem como os efeitos que esse tipo de relação pode produzir no âmbito dos processos de desenvolvimento do território.

A ideia aqui é revelar o que está por trás das falas dos interlocutores desta pesquisa, ou seja, o que não é dito por esses interlocutores, mas que ficou claro nas observações realizadas durante a incursão no ambiente do FAF. Também será apresentada a percepção dos atores do TZS-RS que não participam da iniciativa de desenvolvimento territorial.

Constata-se que as relações sociopolíticas voltadas para a gestão do desenvolvimento do território se dão especialmente no âmbito do FAF e são historicamente coordenadas por duas organizações, a Embrapa e o Capa. Essas organizações se posicionam como lideranças no processo de gestão social do desenvolvimento do TZS-RS. A Embrapa como representante das organizações públicas, por vezes (informalmente) dividindo essa liderança com a Emater. O Capa assume um papel de representante das Ong, muito embora ela seja a única organização dessa natureza a participar ativamente da iniciativa de desenvolvimento nesse território e, portanto, de fato, o titular do Capa no FAF representa o próprio Capa e não as Ong do território.

Na prática, atesta-se que o Capa oferece um importante apoio para os segmentos representativos da agricultura familiar, aqui entendida em seu conceito amplo, conforme estabelecido na Lei da Agricultura Familiar Nº 11.326/2006 de 24/07/2006⁶⁵. No entanto, acaba roubando a cena dos mesmos no palco do processo de gestão social do

⁶⁵ De acordo com essa lei o(a) agricultor(a) familiar e ou o empreendedor(a) familiar deve atender simultaneamente os requisitos de: a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominante originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

desenvolvimento territorial. Percebe-se que há uma relação de dependência desses agricultores com o Capa, uma vez que essa Ong dispõe de elementos como recursos financeiros, conhecimento técnico sobre o ambiente das políticas públicas e influência política tanto no território como fora do mesmo. Esses elementos são extremamente relevantes para os agricultores familiares desse território, que historicamente foram excluídos de processos de gestão social. Essa importância do Capa para os agricultores também foi averiguada por Del Ré (2014), especificamente no tocante aos serviços técnicos prestados aos quilombolas.

Essa posição de liderança da Embrapa e do Capa nesse processo de desenvolvimento provocou no âmbito deste estudo a necessidade de questionar os atores sobre a escolha da coordenação do FAF. Portanto, ao mapear a percepção desses atores sobre os motivos que influenciaram na escolha dos representantes da coordenação do FAF, atesta-se que 82% afirmam que os mesmos foram escolhidos porque representam os grupos sociais que, em conjunto, respeitam a representatividade e diversidade de atores do território. Essa estratégia foi definida no âmbito do FAF desde o início de sua criação, fazendo-se um rodízio de pessoas a cada nova gestão, após um período de dois anos. Essa questão pôde ser confirmada a partir do quadro 6, que apresenta a composição da coordenação do FAF nos dois últimos mandatos.

Quadro 6. Composição da coordenação do FAF em dois mandatos desde 2011

ANO	Representantes de Organizações do Poder Público	Representantes de Organizações da Sociedade Civil
2011-2013	EMBRAPA	Capa MST
2013-2015		Quilombolas Pescadores Artesanais Agricultores Familiares

Fonte: elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo desta tese, 2011 a 2014.

Uma minoria (18%) afirma que os coordenadores foram escolhidos por terem um conhecimento tradicional do processo de desenvolvimento no território. Uma pessoa também citou essa resposta juntamente com a opção anterior, portanto entende-se que, além da estratégia pré-definida é possível que o conhecimento tradicional das pessoas influencie nas escolhas das mesmas para assumirem a coordenação do fórum. Por outro lado, também se constata uma situação em que um membro da coordenação foi escolhido porque não tinha outro representante do seu grupo presente na reunião e também porque esse interlocutor reside próximo de Pelotas, conforme segue no diálogo com o interlocutor 17.

Entrevistador: e como que tu chegaste a ser, por exemplo, membro da coordenação do fórum da agricultura familiar?

Interlocutor 17: olha não foi por mim o pessoal viu que como eu sempre participava não faltava quase nenhuma reunião e eles precisavam de dois pra representar a agricultura familiar, eu a principio não queria, aí eles disseram: não! Tem que ser tu! E aí eu aceitei né, como eu já tinha participado e ia ser decidido pela manhã e pela tarde, muita gente já tinha ido embora.

Entrevistador: e quem foi que te indicou?

Interlocutor 17: todos os grupo, assim, tem o pessoal do governo, tem o pessoal da Emater, o grupo da agricultura familiar, o grupo dos quilombolas, dos assentados eram cinco grupos no caso então nosso grupo é da agricultura familiar nós estávamos perto e aí, devido a distância né, aí me indicaram, eu vou ser suplente até.

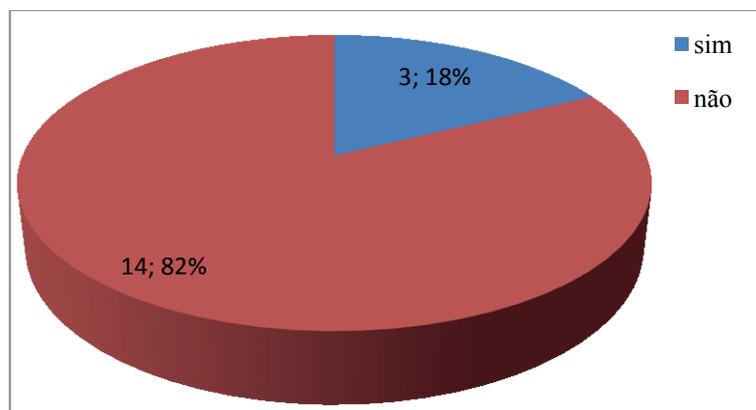
Entrevistador: devido à distância de algumas pessoas em relação à Pelotas?

Interlocutor 17: no caso se tem uma reunião, uma extra pra combinar alguma coisa uma programação assim, como os outros ficaram mais difícil eu falei: então isso não é problema, aqui não é tão longe, aceitei. (Interlocutor 17, extrato de entrevista, 2014).

Esse diálogo reflete a fragilidade que tem esse processo de escolha da coordenação. Em primeiro lugar, porque, ao analisar a composição dessa coordenação (quadro 6), verifica-se que a mesma não dá conta da diversidade de atores sociais do TZS-RS. Talvez os interlocutores estejam se referindo à diversidade da agricultura familiar. Em Segundo lugar, porque se pôde averiguar que não há uma discussão nas bases das organizações e segmentos sociais para escolha de seus representantes na coordenação do FAF. E, em terceiro lugar, porque o Capa, com a intenção em apoiar os agricultores, acaba assumindo um papel de protagonista do processo de desenvolvimento, cujo limite entre apoio/assessoramento e representação/representatividade social se expressa de forma tênue. Nesse caso o Capa pode ser confundido com a representação dos agricultores familiares, o que não é verdade.

Nessa direção, Dagnino (2004) constatou que muitas vezes os técnicos de Ong são vistos pelo Estado como representantes dos segmentos sociais que apoiam. Do mesmo modo, essa autora constatou que muitos desses técnicos também se consideram como representantes dos segmentos que apoiam. Acrescenta-se ao argumento da autora que os próprios agricultores também podem enxergar uma Ong como sua representante legítima. Nesses casos, Dagnino (2004) destaca que ocorre um entendimento particular e equivocado da noção de representatividade. Por outro lado, destaca-se que os interlocutores deste estudo não consideram que a coordenação do FAF é fruto de um processo impositivo, nem tampouco que o poder esteja concentrado nas mãos dessa coordenação (Figura 26).

Figura 26. O poder está concentrado nas mãos do núcleo de direção do FAF?



Fonte: elaborado pelo autor, a partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da CAI.

Todos os entrevistados avaliam que a composição que se apresenta atualmente tem funcionado bem, sem haver dificuldades na comunicação e no diálogo com os membros dessa coordenação. Nesse ponto, destaca-se que o principal meio de comunicação entre a coordenação e os demais membros do FAF acontece por meio de internet, e-mail e telefone. No entanto, a interlocutora 22 (membro da coordenação) informou que algumas pessoas, de municípios mais distantes de Pelotas tiveram mais dificuldade de comunicação com a coordenação do FAF, sobretudo pela falta de recurso e infraestrutura para comunicação e transporte no território.

A maioria dos entrevistados (67%) não se sente influenciado ou conduzido de forma autoritária para a realização de processos de desenvolvimento no território. Nesse sentido, o interlocutor 30, avalia que o processo de desenvolvimento no território é conduzido pelo coletivo, “[...] se tem um espaço aonde é o coletivo que conduz, é o espaço do fórum” (Interlocutor 30, extrato de entrevista, 2014).

De acordo com a interlocutora 26, ela sempre consegue influenciar para que os(as) pescadores(as) entrem na pauta do FAF, mas ela argumenta que também se preocupa com outros segmentos sociais do território. Já o interlocutor 25, acha que há um esforço da coordenação do FAF para conduzir os participantes sobre o processo de desenvolvimento territorial, portanto se sente conduzido. No entanto ele acha que essa condução necessita melhorar, pois ele acha que faltou mais formação dos atores com vistas à condução do processo de desenvolvimento. Tanto a interlocutora 24 (membro da coordenação do FAF), quanto a interlocutora 22 (antiga coordenadora do FAF) concordam que a coordenação do fórum cria as condições para que os participantes dessa institucionalidades sejam os

responsáveis pelo processo de desenvolvimento. E que, segundo a interlocutora 22, essa coordenação provoca um pouco o processo de desenvolvimento do território por meio de animação, mediação e com aportes teóricos e financeiros.

A interlocutora 22 citou ainda, o suporte financeiro e de mediação das organizações que estiveram mais à frente da coordenação do processo de desenvolvimento no território como sendo algo importante para os representantes da sociedade civil; isso porque os mesmos têm dificuldades financeiras para participar de processos democráticos, mas também dificuldades de entendimento de determinadas políticas públicas. Nesse aspecto, a interlocutora considera importante a intervenção ou mediação das organizações coordenadoras do processo de desenvolvimento. Destacando-se o Capa e a Embrapa, apoiam a participação dos representantes da sociedade civil por meio de assessoramento técnico, disponibilização de telefone, internet, espaço para se encontrar e transporte para ir do centro de Pelotas para o local das reuniões, que geralmente acontecem no espaço da Embrapa de Pelotas.

Para a interlocutora 23 o processo de gestão social desenvolvido no território Zona Sul é influenciado pela realidade sociocultural desse território. Ela acha que essa região é muito conservadora em termos políticos: “[...] alguns grupos conseguem fazer muito bem o controle social, tal como os assentados de reforma agrária, [sobretudo] organizações ligadas ao MST, mas ainda tem grupos muito submissos.” (Interlocutora 23, extrato de entrevista, 2014).

Isso tem a ver com o protagonismo no meio rural, isto é, os atores exercem o controle social quando se sentem protagonistas do processo de construção das políticas públicas. Esse protagonismo é construído, a partir daí se passa a exercer esse protagonismo. Nesse sentido alguns grupos ainda são muito frágeis, muito submissos e isso está fortemente ligado aos aspectos culturais dessa região, que é altamente conservadora, com grandes concentrações de terras e de recursos, portanto reproduzindo categorias subalternas e excluídas do ambiente de decisão das políticas públicas.

No entanto, verifica-se que no ambiente do FAF não há grupos específicos com manifestações claras de poder e dominação, no sentido de promover uma assimetria nas relações de poder entre os diversos atores territoriais. Porém, mesmo que o discurso dos atores seja o de que a coordenação não concentra o poder (Figura 26). Na prática, constata-se que essa coordenação do FAF manifesta claramente um poder que não é de um grupo específico, mas de um conjunto de atores, destacando-se, conforme explicado anteriormente, as organizações que atuaram na organização inicial do FAF, isto é, a Embrapa e o Capa. Por outro lado, reconhece-se que o próprio papel destinado pela política de desenvolvimento

territorial aos grupos de coordenação facilita essa manifestação de poder. Especialmente quando esse poder não é questionado pelos demais atores do processo decisório ou quando essa coordenação aceita esse papel como algo conveniente para reforçar o seu poder.

No caso estudado, observa-se que não há um incômodo por parte da coordenação em desempenhar esse papel. Pelo menos no período aqui estudado não se atestou nenhum esforço da mesma no sentido de formar atores mais questionadores e mais reflexivos sobre os seus papéis. É claro que a coordenação não tem esse papel de formação, mas é possível inculcar elementos dessa natureza na vivência e no dia a dia das institucionalidades, pelo menos discutindo o papel de cada ator dentro de cada instância da organização.

Sobre esse aspecto, a interlocutora 13 afirma que houve apenas uma capacitação que ocorreu fora do território, mas foi direcionada para os técnicos das entidades. O interlocutor 12 complementa a informação acrescentando que a capacitação era feita pelo MDA e sempre com número limitado de participantes. Inclusive ele assumiu que essa capacitação fora do território, foi em Santa Maria, constituiu-se em um treinamento de uma semana, e no final os participantes elaboraram o PTDRS de seus territórios. Diante dessa informação fica claro que o plano do território não teve ampla participação dos atores territoriais.

Outra capacitação citada pelos interlocutores também se refere à questões mais técnicas, tal como a elaboração de projetos territoriais. Ficou claro que nesses momentos estiveram presentes representantes do Capa e da Embrapa, bem como uma representante dos assentados. Em momento posterior os membros capacitados falaram sobre o processo de elaboração para os agricultores em um momento mais informal, de modo insuficiente para promover maior autonomia dos atores nesse sentido. Por esse motivo, constata-se que os agricultores constituem uma dependência em relação às organizações que estão sempre a frente desses momentos de capacitação.

Esse não é um problema que deva ser posto na conta da coordenação do FAF, pois a dificuldade em elaborar projetos é um problema que acompanha a maioria, senão a totalidade dos territórios brasileiros. É uma questão que deveria ter um investimento maior dos poderes públicos, mas nem mesmo as prefeituras dispõem de equipe técnica suficiente para dar conta da demanda de trabalho nos municípios, mais difícil ainda é dispor de tempo e recurso para realizar essa tarefa no território.

Mais precária ainda é a situação das organizações de agricultores com relação à disponibilidade de tempo e de recursos humanos detentores de um saber técnico. Por isso se tornam dependentes de organizações como Embrapa, Emater e Capa, que detêm maiores recursos de saber, fazendo com que essas últimas sejam detedoras de um poder que tem

origem em recursos de saber. Essa evidência foi manifestada por Rafesttin (2011) e por Foucault (2012), conforme discutido no terceiro capítulo desta tese. Portanto, evidencia-se na relação desses atores do TZS-RS o laço entre o poder e o saber, constatando-se que os mesmos se explicam mutuamente e se manifestam, sobretudo na relação entre a coordenação do FAF e os demais componentes dessa institucionalidade, sobretudo os representantes de agricultores familiares.

Outra situação que revela relações de poder é com relação à disputa por recursos de infraestrutura territorial. Nesse ponto, verifica-se que o elemento do poder fala mais alto e, neste caso, apesar de todo o esforço que é feito para que os diversos públicos do território sejam beneficiados, acaba esbarrando na resistência de alguns representantes do poder executivo municipal, especialmente quando se trata de projetos que não interessa à essa categoria.

Geralmente isso acontece em diversos territórios e, especialmente no TZS-RS, porque os representantes do poder executivo municipal têm dificuldade de pensar no desenvolvimento a partir da escala territorial. Para eles é mais simples pensar em seus municípios isoladamente, pois é nessa esfera que estão os seus eleitores, portanto forçando a necessidade de respostas positivas desses atores no nível local.

Naturalmente, as prefeituras entram nesse processo de desenvolvimento territorial com um poder a mais, pois somente elas, assim como outros órgãos públicos, podem propor projetos de infraestrutura, conforme explicado anteriormente. Por esse motivo, pode-se dizer seguramente que não há uma distribuição simétrica de poder no ambiente do processo de gestão social do desenvolvimento territorial do TZS-RS.

Porém, antes de chegar à disputa com o poder executivo municipal, os outros atores do FAF ainda têm que disputar poder com os diversos segmentos da sociedade civil e é nesse momento que o ambiente do FAF é importante porque dispõe de outros poderes, que não se referem ao poder do Estado. Nesse caso, talvez nem se possa falar de disputa, pois se constata que a relação é de dominação mesmo, pois os grupos mais ligados ao saber técnico, ou por outro lado, ligados à coordenação do FAF, acabam dominando os debates e influenciando na definição dos critérios que deverão orientar a tomada de decisão por consenso.

Outra constatação importante, é que nessa disputa cada ator aprende a desenvolver estratégias para fazer valer o seu projeto no ambiente do FAF, pois 100% dos entrevistados responderam que a sua categoria (ou segmento social a que pertence) desenvolve alguma estratégia para aprovar projetos no âmbito do FAF. Essas estratégias são diversificadas,

consoante explicitado no quadro 7. Contudo, a estratégia de realizar articulação entre às organizações e/ou entre os municípios é a mais utilizada pelos atores.

Segundo o interlocutor 09, “[...] os assentados eram mais estratégicos para aprovarem seus projetos.” Portanto é provável que a articulação entre organizações seja uma estratégia eficiente para ter seus projetos consensuados no âmbito do FAF. Essa questão pode ser comprovada pela quantidade de projetos aprovados com o tema do cooperativismo, indicando que as organizações com maior poder de articulação se traduzem em organizações com maior poder para influenciar as decisões por consenso no FAF, neste caso destacam-se as cooperativas e os assentados da reforma agrária, que conforme mostrado na seção 4.2 são categorias que estão intimamente ligadas ou relacionadas no TZS-RS.

Quadro 7. Estratégia dos atores para aprovar projetos no âmbito do FAF

Categoria	Estratégia
- Pescadores	- participação em todas as reuniões, porque se faltar, ninguém defende o teu projeto.
- Cooperativas e Assentados	- articulação entre as entidades afins.
- Agricultura Familiar	- projetos com abrangência municipal; - propostas bem embasadas, com apoio do PTDRS; - articulação com cooperativas que tinham uma boa relação com o Capa.
- Mulheres	- capacitação de mulheres para atuarem de forma mais autônoma.
- Prefeitura de município pequeno	- articulação entre os municípios menores.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo desta tese, 2011 a 2014.

Um aspecto que chama atenção é o fato de municípios maiores terem mais facilidade de aprovar projetos do que municípios pequenos. Nesse sentido, o interlocutor 15 argumentou que “[...] o município que tem uma população maior ele leva vantagens em relação a conseguir investimentos e aí os municípios menores se unem facilita.” Os municípios maiores acabam levando vantagem porque os índices de pobreza são maiores. E esses índices constituem um dos critérios que sempre aparecem nas reuniões do fórum quando da aprovação de projetos.

As mulheres expressam uma estratégia interessante, pois investem na formação desse segmento, fortalecendo a autonomia das mesmas. A importância dessa estratégia se confirma

pela criação de uma setorial de mulheres na estrutura do FAF, que segundo a interlocutora 24, foi resultante desse investimento na formação com vistas ao fortalecimento da autonomia das mulheres.

Sobre o tema da autonomia dos atores no processo de desenvolvimento do TZS-RS averigua-se que 100% dos atores acreditam não ter a sua autonomia restringida no processo de gestão social. Sobre a influência do modelo de gestão do FAF as opiniões são diversificadas, mas a maioria dos interlocutores acredita que esse modelo incentiva a participação e, por isso permite que os atores participantes tenham autonomia para decidir sobre o desenvolvimento do território.

Contudo, alguns interlocutores avaliam que a entrada de atores extraterritoriais para atuar na gestão de recursos, como é o caso da entrada do Ceades em 2013, por meio de chamada pública lançada pela SDT, pode interferir negativamente na autonomia dos atores territoriais, conforme mostrado na seção 4,3 do capítulo anterior, quando discutiu-se a entrada dessa Ong de Santa Catarina para realizar a gestão do recurso de custeio da SDT destinado ao TZS-RS. Ressalta-se que o Ceades passou a exercer um papel na esfera da iniciativa territorial, que historicamente foi desempenhado pelo Capa.

Portanto, pode-se afirmar que o modelo de gestão social influencia significativamente no grau de autonomia dos atores sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Embora as pessoas isoladamente ou motivadas por suas organizações, também possam interferir nessa questão, mas é o modelo de gestão que poderá controlar esses atores para que os mesmos não hajam isolada ou coletivamente de forma autoritária, desse modo restringindo a autonomia dos diversos atores do desenvolvimento.

Por fim, percebe-se, que os atores territoriais se sentem mais autônomos em momentos em que são discutidos os temas que eles dominam, seja porque se refere à sua área técnica, ou porque está relacionada com a sua prática e história de vida. Isso demonstra que o grau de apropriação do tema em questão ou em disputa, proporciona maior segurança aos atores e isso contribui com o aumento e fortalecimento da autonomia desses atores no ambiente dos processos de gestão social do desenvolvimento territorial.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seguir serão retomados, de forma resumida, todos os capítulos desta tese, relacionando-os com as questões de pesquisa, com exceção do primeiro capítulo, que corresponde exatamente ao referencial que formula tais perguntas, bem como ao método utilizado para se conseguir chegar às respostas. Portanto sobre o primeiro capítulo serão oferecidas considerações a respeito da problemática, das hipóteses e do método escolhido, mas obviamente não terá o fito de responder perguntas.

Também serão ressaltadas as questões mais importantes desse trabalho, buscando finalmente responder a pergunta principal desta tese e, inevitavelmente, gerando novas questões de pesquisa, pois se concorda com Marques (2009) ao argumentar que os trabalhos de tese têm um começo, mas não é certo que haja um fim, pois é muito provável que velhas inquietações se transformem em novas questões.

O referencial teórico mobilizado nesta tese mostrou-se suficiente para a investigação de questões relativas às formas de organização dos atores para a gestão social, bem como para subsidiar as análises sobre o processo de desenvolvimento territorial, sobre as representações sociais e sobre as relações de poder existentes no território. Com isso, constata-se a importância de ir a campo com um projeto de tese qualificado e com o referencial teórico delimitado e desenvolvido.

Outra questão importante do ponto de vista metodológico é o fato de o pesquisador poder conviver com os interlocutores da pesquisa. A experiência do autor desta tese em participar da construção da política de desenvolvimento territorial na SDT-MDA e depois ter a oportunidade de conviver com os atores territoriais que a executam no TZS-RS permite compreender e questionar questões que estão fora do campo normativo da política de desenvolvimento territorial. Esse tipo de exercício possibilita um olhar mais próximo da realidade, menos normativo e enriquecedor para a vida acadêmica e profissional de um agente ou gestor público.

Adentrando nas questões de democracia e cidadania, que antecedem e dão base à construção da política de desenvolvimento territorial, como abordagem de desenvolvimento rural, verifica-se que o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 marcaram no meio rural brasileiro a construção de um novo projeto democrático, responsável por elevar a autonomia dos atores sociais e institucionais, sobretudo de segmentos sociais historicamente excluídos de processos decisórios no meio rural.

Esse novo projeto surge no âmbito do Condraf, institucionalidade ligada ao MDA, mas com representação paritária entre poder público e sociedade relativos ao rural. Nesse espaço formulou-se e realizou-se duas conferências nacionais de desenvolvimento rural sustentável e solidário e, finalmente (e oficialmente), também foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, o qual privilegia a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Esse fato fortalece a política de desenvolvimento territorial, mas não garante a sua sustentabilidade, uma vez que esse conselho ainda não conseguiu transformar o projeto de desenvolvimento rural em uma política de Estado, garantida por lei.

A conformação do documento da I CNDRSS reflete o projeto político e socioeconômico definido pelo público constituinte dessa conferência, que são especialmente representantes do segmento da agricultura familiar, privilegiado na PDBR. Sendo assim, está definido o lugar do segmento ligado à agricultura patronal no Brasil rural que se quer para o futuro. No entanto, cabe refletir que esse segmento da agricultura patronal também é importante para a configuração dos territórios. Portanto, o agricultor patronal também deve ser considerado como ator importante no cenário de desenvolvimento rural. Para tanto, é necessário refletir sobre as possíveis formas de contribuição desses atores nesse novo projeto de desenvolvimento rural do Brasil.

Ainda sobre a estratégia territorial de desenvolvimento rural no Brasil, pode-se dizer que a mesma encontra vários adeptos, tanto em ambientes acadêmicos, quanto no âmbito do governo e da sociedade civil, embora fique claro que existem várias tendências e concepções sobre a prática e a teoria dessa abordagem por parte de estudiosos e formuladores de políticas públicas sobre o tema. O que parece natural, haja vista a sua aplicação recente, enquanto estratégia de desenvolvimento operada pelo Estado.

A aplicação da abordagem territorial no Brasil expressa avanços importantes no processo de exercício da democracia e da cidadania, fator relevante para o avanço do desenvolvimento rural. Porém, ainda carece de mais estudos que possam responder questões mais aprofundadas sobre a abordagem territorial e o processo de gestão social, distanciando-se do debate normativo e aprofundando-se no estudo do território e da territorialidade, bem como em questões de autonomia, democracia, conflito, dominação e poder.

Um desafio importante nas experiências de desenvolvimento territorial, em especial no TZS-RS é a superação da marca setorial, que a abordagem territorial manifesta, sobretudo por ter sido criada e implantada inicialmente no âmbito de um ministério voltado exclusivamente para a Agricultura Familiar. Acredita-se que essa situação experimentou o início de sua fase de transição, a partir da tentativa do Governo Federal em transformar a abordagem territorial

em um programa de governo, o PTC, que buscou articular ações entre diversos órgãos do governo federal.

No entanto, verifica-se que este programa não conseguiu de fato articular os ministérios, sobretudo no atual governo, em que esse programa não foi retomado com a devida importância que os territórios demandam. O que parece, é que uma nova fase da abordagem territorial no Brasil, cada vez mais próxima de uma realidade pautada pela inter-setorialidade do desenvolvimento rural, deverá caminhar mais lentamente por parte do governo, e, quem sabe, mais rapidamente por parte do capital social que foi produzido nesses espaços.

Em um modelo de gestão participativa, com foco na abordagem territorial, é importante que todos os membros diretivos das institucionalidades territoriais saibam planejar de forma estratégica, assim como elaborar propostas ou projetos, administrar de forma responsável e monitorar ações e projetos. Mas também é importante que sejam levados em consideração elementos de gestão social, tais como: inclusão social, inclusão produtiva, garantia de acesso a direitos básicos e formação para uma participação consciente e efetiva nos processos de gestão social do desenvolvimento dos territórios de identidade. Assim, será possível dotar os atores de maior autonomia no âmbito dos processos de gestão social com vistas ao desenvolvimento rural do território.

A SDT apoiou a constituição da RNCT e continua apoiando o seu desenvolvimento e funcionamento, por entender que a mesma é fundamental para fortalecer o processo de desenvolvimento nos territórios de identidade, sobretudo dos colegiados territoriais. No entanto, não a considera no seu planejamento estratégico. O ideal é que a SDT incorpore a participação de representantes da rede no seu planejamento, assim poderá fazer com que o planejamento e os atores da RNCT se comuniquem com o planejamento e os gestores da SDT. Dessa forma é possível fazer um planejamento voltado para uma gestão social e não exclusivamente estratégica

A partir da perspectiva europeia de desenvolvimento territorial tratada nesta tese, constata-se que o tema da gestão social está totalmente imbricado a essa perspectiva e que a palavra chave para definir esse tipo de gestão é a autonomia, com foco nos atores sociais envolvidos em processos de desenvolvimento rural, a partir da perspectiva territorial. Nesse sentido, a perspectiva europeia de desenvolvimento territorial converge com a perspectiva latino americana de gestão social.

As reflexões a partir dessas perspectivas permitem constatar que o estudo das relações de poder é imprescindível para compreender melhor os processos de gestão social do

desenvolvimento territorial. Observem que se trata de um processo (a gestão social) relacionada a outro processo (o desenvolvimento territorial), o que merece muita ponderação nas análises, sobretudo nas conclusões, não esquecendo que todo processo passa por mutações constantes, portanto a análise do contexto da situação estudada é um ponto que não pode ser desprezado.

Considera-se que as relações de poder tanto podem estar presentes no âmbito das instituições relativas ao Estado, quanto em diversas formas de organização da sociedade civil. E esse poder não deve ser visto somente como um fenômeno negativo, pois em determinadas situações e contextos territoriais, sobretudo no que tange os processos de gestão social, o poder também pode se constituir em algo necessário, até certo ponto, para que sejam promovidas mudanças positivas no processo de desenvolvimento rural.

Por conseguinte, em programas de pesquisa e intervenção de desenvolvimento no meio rural, as relações de poder necessitam de uma melhor compreensão por parte de pesquisadores e agentes de desenvolvimento, o que deverá facilitar a tomada de decisão sobre a realização ou não de intervenções locais ou territoriais sobre esse aspecto.

Conclui-se que o processo de gestão social no TZS-RS não é claro para os atores territoriais, pois ficou evidente que esses atores confundem o FAF com o colegiado territorial, sem saber exatamente quem é quem e quem representa o que? Do mesmo modo, confundem a coordenação do fórum com a coordenação do Capa. Isso ficou evidente nos discursos dos interlocutores deste estudo. Portanto, isso demonstra que as regras do processo de gestão não são tão claras. Percebe-se que elas existem na cabeça de alguns membros do FAF, sobretudo da coordenação, mas são desconhecidas por outros.

Isso revela uma fragilidade no processo de gestão social, uma vez que, se as regras do jogo não são claras para todos os jogadores, sempre irá “vencer” o inventor desse jogo (ou dessas regras), que no caso da experiência estudada são atores que dominam as informações sobre as políticas públicas que chegam ao território. Isto é, a coordenação do processo de desenvolvimento territorial, que sempre é composta pelos mesmos grupos de pessoas, haja vista que a cada novo mandato essas pessoas se mantêm, apenas alternando suas posições entre a titularidade e a suplência dessa representação.

Para tentar diminuir as assimetrias de poder no ambiente dos processos de gestão social, não parece ser um problema manter a paridade entre representações do poder público e da sociedade civil na composição do FAF, conforme orientou o PTC. Mas a mesma lógica não parece apropriada para as atividades de capacitação, que geralmente possuem ofertas de vagas limitadas. Nessas atividades, a depender do tema, nem sempre é interessante considerar

a paridade entre poder público e sociedade, como geralmente é feito nos momentos de formação em níveis nacional e estadual no ambiente da política de desenvolvimento territorial.

Nesse caso, o ideal é que se dê preferência para representantes de organizações sociais, que dispõem de um corpo técnico escasso e carente de processos de formação. Por outro lado, também é importante que seja dada oportunidade para outros membros do FAF, além dos componentes da coordenação desta institucionalidade. Assim, o ambiente do FAF terá a informação e o saber técnico e político distribuído de forma menos assimétrica e, conseqüentemente, poderão diminuir as assimetrias de poder nas relações entre os atores dessa institucionalidade territorial.

Sobre a organização dos atores do FAF para realizar a gestão social, constata-se que a mesma é fortemente apoiada e orientada por duas fortes organizações do território, a Embrapa e o Capa, que historicamente acompanham os processos de desenvolvimento da agricultura familiar no TZS-RS. Nesse sentido, verifica-se que essas organizações possuem ampla capilaridade entre as principais organizações públicas e sociais do território, ligadas ao rural, assim como na esfera pública extraterritorial, o que facilita o apoio às ações de desenvolvimento no TZS-RS, mas também trás para o território e para o ambiente do FAF influências normativas sobre o processo de gestão social.

Essa situação permite concluir que o modelo de gestão social no referido território sofre forte influência dos modelos de gestão social desenvolvido no ambiente das políticas públicas, sobretudo extraterritoriais. Mas também, conclui-se que o território possui um modelo próprio de gestão, orientado pela coordenação do FAF. Por esse motivo é um modelo que prioriza a agricultura familiar, especialmente porque está se fortalecendo uma identidade voltada para essa categoria no âmbito da política territorial, expressando a luta e resistência dessa categoria em um território ligado historicamente ao latifúndio e à agricultura patronal.

Sendo assim, o modo como se faz a gestão social no TZS-RS, fortemente influenciado pela política pública de desenvolvimento territorial, que privilegia uma atuação por meio das representatividades sociais no território orientou neste estudo uma análise importante das representações sociais, além das relações sociopolíticas, como vinha sugerindo a perspectiva teórica que baseou este estudo. A abordagem das capacitações de Sen (2000) reitera a multidimensionalidade preconizada pela abordagem territorial do desenvolvimento rural. Assim como Wagner (2012) considera-se que a perspectiva teórica de Sen reitera que a sociedade é formada por indivíduos que através das práticas sociais cotidianas e da ação social transformam e/ou reproduzem o contexto onde vivem. Sendo assim, é possível romper

com a dicotomia entre estrutura e ação, entre global e local, entre Estado e sociedade civil, uma vez que as políticas territoriais decorrem de ação conjunta entre atores distintos sobre o território.

Por outro lado, conclui-se que, mesmo que a política de desenvolvimento territorial tenha influenciado consideravelmente na forma de organização do processo de gestão social do desenvolvimento no TZS-RS, o FAF conseguiu se manter funcionando com uma dinâmica própria, mesmo após a diminuição do apoio do Governo Federal. Constatou-se que por conta da diminuição desse apoio houve uma diminuição na dinâmica dos processos de gestão social do desenvolvimento territorial. Isso só aconteceu porque o TZS-RS não dispunha de um modelo de gestão totalmente autônomo da política pública federal. Nesse sentido, conclui-se que a política pública de desenvolvimento territorial, (assim como outras políticas federais, estaduais e municipais) devem respeitar os modelos de gestão social das institucionalidades territoriais e incentivar que os territórios possuam seus próprios modelos de desenvolvimento. Assim, será possível manter uma maior autonomia em suas formas organizativas, o que deverá garantir a sustentabilidade dos modelos autóctones de gestão e de desenvolvimento do território.

Ainda sobre o modelo de gestão social no âmbito do FAF, verifica-se que um dos principais elementos da estratégia dos atores para realizar a gestão social é a construção de consensos entre as diversas representatividades que participam da iniciativa de desenvolvimento territorial, com vistas à facilitar a tomada de decisões para o desenvolvimento do território. Por um lado esse elemento facilita os processos de construção do desenvolvimento, diminuindo os conflitos e o fervor das disputas no ambiente do FAF. Mas, por outro lado, limita as inovações no processo de desenvolvimento, uma vez que abre pouco espaço para novas ideias. É possível que essas novas ideias tenham origem em grupos menores e mais excluídos de políticas públicas e de processos de desenvolvimento, bem como em grupos diferentes da agricultura familiar, que certamente teriam dificuldade em consensuar propostas e processos no território, mas nem por isso deixam de ser importantes para o processo de desenvolvimento.

Verifica-se também, que a preferência dos atores pela tomada de decisões por meio de consenso, não garante a eliminação das assimetrias de poder, pois essa dinâmica não deixa de fortalecer os grupos mais bem preparados para atuar no processo de gestão social do desenvolvimento territorial, uma vez que são sempre os mesmos grupos que participam da direção e coordenação desse processo no TZS-RS. Esse grupo é composto principalmente por representantes da sociedade civil, mas também pela Embrapa.

Parte desse grupo de coordenação foi responsável pela criação do FAF, que por sua vez constitui-se como a institucionalidade que representa a verdadeira face do território. Ou seja, é essa institucionalidade que define a estratégia de desenvolvimento para o território, bem como o modelo de gestão social para esse desenvolvimento. Portanto, está evidente que o TZS-RS na verdade é o território do FAF, pois não se constata essa concepção de desenvolvimento territorial na Zona Sul para além desse fórum. Por isso, o território não consegue superar a marca setorial que a política de desenvolvimento territorial imprimiu nos territórios brasileiros.

Assim, constata-se que o FAF e, sobretudo o grupo de coordenação desse fórum dispõe de um poder que permitiu aos mesmos criar um espaço de poder e disputa pela direção do desenvolvimento do território em favor de grupos organizados da agricultura familiar. Esse poder foi importante para concretizar projetos produtivos desse setor no território, mas com pouca inovação nesse sentido e sem nenhuma interação significativa com outros setores do território.

Nessa disputa por poder, surge os representantes do poder executivo municipal, que de um lado apoiam o projeto do FAF, especialmente quando tais representantes são oriundos do setor hegemônico nesse espaço, isto é, da agricultura familiar. Mas, por outro lado, são os representantes desse poder executivo que resistem em aceitar o poder dessa categoria. Provavelmente por isso esses representantes atuam no processo de desenvolvimento de um modo tão ausente, sobretudo na definição das pautas do desenvolvimento e ao mesmo tempo tão presentes na execução dos projetos de infraestrutura, momento em que o Estado lhes confere o poder legal de propor oficialmente e executar tais projetos. É nesse ponto, que se confirmam as disputas e os conflitos nesse território, o que sugere um aprimoramento nos mecanismos de gestão social, para que os mesmos possam garantir maior eficiência das políticas públicas, sem restringir a autonomia dos atores territoriais.

Essa questão legal sobre os projetos de infraestrutura é polêmica em todos os territórios brasileiros. Contudo, não depende somente dos gestores da política de desenvolvimento territorial e sim de uma decisão do Estado brasileiro em operar mudanças em sua legislação, a qual não permite que a gestão de recursos financeiros para projetos de infraestrutura seja efetuada por órgãos não públicos.

Essa questão interfere sobremaneira no modelo e nos processos de gestão social do desenvolvimento territorial, uma vez que limita a autonomia dos atores sociais para o desenvolvimento de seus projetos de forma convergente com o que foi planejado em um ambiente democrático. Isso sugere uma revisão na legislação brasileira, passando pelos

poderes executivo e legislativo na esfera federal, de modo a permitir maior autonomia da sociedade nessa relação com o Estado. Contudo, admite-se que não é tarefa fácil, nem tampouco simples de ser executada e, dependerá, em primeira instância, da vontade dos governantes brasileiros, pois a sociedade, pelo menos no âmbito da política de desenvolvimento territorial, já deixou clara a sua posição sobre a necessidade de ampliação de autonomia nesse sentido.

Sabendo dessa dificuldade e, enquanto isso não ocorre, é importante que os atores territoriais estejam preparados para realizar um diálogo intersetorial em prol de seus projetos. Nesse caso emerge a importância de aprimoramento dos elementos autóctones de gestão social e a garantia de transparência nas informações relativas às políticas públicas. Quanto mais atores estiverem cientes de seus direitos e forem conhecedores das oportunidades que lhes são oferecidas pelo Estado, mais fortemente poderão atuar no controle social de políticas públicas, que inicia desde o planejamento do desenvolvimento que se acredita ser o melhor e mais justo para a maioria da população do território.

Por fim, partindo do ponto de vista dos atores que não participam da política de desenvolvimento territorial do TZS-RS, averigua-se que não houve exclusão proposital de atores relativos à educação, saúde, comércio e juventude. Porém os mesmos continuam distantes dos processos de gestão social do desenvolvimento territorial. Essa questão precisa ser reparada no âmbito da iniciativa de desenvolvimento territorial desse território, especialmente com relação à juventude rural, que carece de projetos de formação e fortalecimento de suas organizações. Assim, o desenvolvimento poderá ser mais representativo do território como um todo e não somente da agricultura familiar. Outros atores ainda permanecem excluídos desse processo, como é o caso dos representantes do agronegócio. No entanto, sabe-se que a inclusão destes atores é bem mais complexa e, talvez, necessite de um maior amadurecimento a esse respeito, por parte dos atores que atuam no processo de desenvolvimento no TZS-RS.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos Estudos Territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70.

_____. **Paradigmas do desenvolvimento agrário em questão**. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

ADAMI, A.; BOLL, A.; OLIVEIRA, M. P. Proposição para o uso da metodologia da história oral na pesquisa em folkcomunicação. **Revista Internacional de Folkcomunicação**, [S.l.], n. 1, p. 1-8, 2004.

ARAÚJO, E. T. de. **(In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 257 f. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.

ARNS, P. C. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, T. (Org.). **Desenvolvimento local e a nova governança**. Recife: IADH; Livro Rápido, 2009. p. 79-111.

_____. Um olhar sobre os dispositivos de governança. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 28, p. 121-131, 2010.

AZEVEDO, V. M. M. E. **Documento técnico contendo o registro organizado das atas das reuniões ordinárias do CONDRAF e de suas resoluções contextualizadas em cada período de governo**. Produto de Consultoria. Brasília: IICA, MDA, 2011.

BACELAR, T. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009a. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 10).

_____. Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade, visão a partir do Brasil. In: _____. (Org.). **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009b. p. 35-51. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 10).

_____. Repensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 630).

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994..

BECKER, D. F. Introdução: os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. In: BECKER, D. F. ; WITTMANN, M. L. (Org.).

Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 27-33.

BERGUE, S. T. Planejamento estratégico. In: _____. **Modelo de gestão em organizações públicas:** teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educ, 2011. p. 423-470.

BOBBIO, N. Democracia: as técnicas. In: BOVERO, M. (Org.). **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 416-471.

BONNAL, P; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: LEITE, S. P. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. p. 61-88. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um Enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. (Org.). **Gestão social e políticas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. v. 3. Recife: UNIVASF, 2010. p. 65-92.

BRANDÃO, C. R. Participar-pesquisar. In: _____. (Org.). **Repensando a pesquisa participante.** São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 7-14.

BRASIL. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos SDT, 1).

_____. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.** Brasília: MDA/SDT, 2008a.

_____. **1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário:** por um Brasil rural com gente. Relatório final. Brasília: CONDRAF/MDA, 2008b.

_____. **2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** Documento nacional. Brasília: CONDRAF/MDA, 2013.

_____. **Relatório do III Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais.** Brasília: MDA/SDT, 2008c.

_____. **Relatório do IV Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais.** Brasília: MDA/SDT, 2010.

_____. A SDT/MDA e o PRONAT. In: _____. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT:** Balanço da Gestão 2003-2010. Brasília: MDA/SDT, 2011a. p. 39-80.

_____. **Territórios rurais:** região Sul, espaços de construção do desenvolvimento sustentável. Brasília: MDA/SDT, 2011b. (Cadernos Territoriais, 6).

_____. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2014.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. **Sistema de Informação Territorial**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise do Estado e respostas. In: _____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2011. p. 31-46.

CÉLULA DE ACOMPANHAMENTO E INFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL - CAI. **Relatório Analítico Célula de Acompanhamento e Informação – CAI: Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS/PGDR, 2012.

CANÇADO, A. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

_____ et al. Gestão social: conhecimento e produção científica nos Enepegs, 2007 – 2010. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC Editora, 2011. p. 167-190. (Coleção ENAPEGS, 5).

CARRIÈRE, J-P.; CAZELLA, A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, [S.l.], v. 4, p. 23-47, dez. 2006.

CASSELL, C.; SYMON, G. **Qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 1994.

CANIELLO, M. et al. Ideias e práticas na gestão social do território da Borborema, PB. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012. **Anais...** Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTRO DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR - CAPA. **Revelando os quilombos no Sul: um novo olhar no diálogo e convivência com as diversas culturas que compõem o mosaico da agricultura familiar brasileira**. Pelotas, 2010.

_____. **Um novo olhar sobre o território Zona Sul**. Pelotas, 2013.

CHIRIBOGA, M. Entrevista: Manuel Chiriboga. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2010. p. 31-40. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 11).

CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CONTERATO, M. A. **Produto final de trabalho da consultoria: desenvolver modelo organizacional para a gestão social em territórios fronteiriços do Brasil e Uruguai**. Brasília: IICA, 2012.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL - COREDE SUL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Sul do RS**. Pelotas, 2010.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 28, p. 87-96, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 3., 2006, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, 2006. p. 1-19.

_____. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007.

_____; FERNÁNDEZ, V. R. Considerações finais. In: _____. **Desenvolvimento territorial: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos**. Passo Fundo: Ed. Unijuí, 2008. p. 175-189.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 28-78.

_____; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).

_____; ZIMMERMANN, S. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IICA, 2008.

_____ et al. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

DEL RÉ, M. F. **Comunidades remanescentes de quilombos, bem viver e a política de desenvolvimento territorial rural na Zona Sul do Rio Grande do Sul**. 2014. 97 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DI MÉO, G. Les territoires de l'action. **Bulletin de la Société Géographique de Liège**, Bordeaux, n. 48, . p. 7-17, 2006.

DUNCAN, M. A construção de uma política de desenvolvimento: os territórios rurais no Brasil. **Habitus**, Goiânia, v. 8, n. 1-2, p. 191-227, 2010.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

_____; RIBEIRO, M. P. Condição para a institucionalidade territorial rural. In: _____. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável: visão do território na América Latina e no Caribe**. Brasília: IICA, 2005. p. 117-156.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do Rio Grande do Sul**. Pelotas, 2012. Disponível em: <<http://www.cpact.embrapa.br/forum/index2.php>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

_____. Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000: notas para um balanço. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 3., 2008. **Anais...** Fortaleza: IICA, 2008.

FERNANDES, A. T. Espaço social e suas representações. **Revista da Faculdade de Letras Sociologia**, Porto, v. 2, p. 61-99, 1992.

FERREIRA, M. de M.; AMADO, J. (Org). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

FISCHER, T. (Org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

_____. Gestão social do desenvolvimento territorial como campo de educação profissional. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC Editora, 2011. p. 199-209. (Coleção ENAPEGS, 5).

_____; MELO, V. P. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: _____; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Org.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. p. 13-41.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2012.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 43-81, 1997.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, F. G. B.; HAESBAERT, R. (Org.). **Identidades e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007. p. 33-56.

_____. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF, 2002.

HAGUETTE, T. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1990.

HEIDRICH, A. L. **Além do latifúndio**: geografia do interesse econômico gaúcho. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

IBRAHIM, S. **Local institutions**: a blessing or a curse for the poor? The case of Egypt. International Conference of the Human Development and Capability Association, Groningen, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico – Brasil 2010**. Rio de Janeiro, 2010

JOHNSON, A. G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KATO, K.; ZIMERMANN, S.; WESZ JUNIOR, V. J. Gestão social dos territórios. In: BUARQUE, S. C. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. p. 59-76. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15).

LAJARGE, R. Pas de territorialisation sans action (et vice-versa?). In: VANIER, M. (Ed.). **Territoire, territorialité, territorialisation...** et après? Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009. p. 193-204.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.

LEITE, S. **Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil**. Documento de trabalho. [S.l.], [s.n], 2010.

_____; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Gestão social dos territórios**. Relatório de pesquisa. Brasília: IICA, 2008.

LUSTOSA, P. H. Avaliação da indução de desenvolvimento local sustentável: uma proposta de metodologia. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade. 2002. p. 175-193.

MACHADO, R. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2012. p. 7-34.

MAGALHÃES, M. O. **História e tradições da cidade de Pelotas**. Pelotas: Armazém Literário, 2011.

MAGALHÃES, S. B. et al. Transformações sociais e territoriais no ambiente rural da Amazônia Oriental. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS: Transformações Sociais e Territoriais no Ambiente Rural da Amazônia Oriental, 6., 2012. **Anais...** Belém: ANPPAS, 2012.

MAIA, M. **Gestão estratégica**: há algum modelo específico para as organizações sociais? Conferência Internacional de Gestão Social. Mesa Redonda IX. [S.l.], 2004.

MARQUES, F. C. **Velhos conhecimentos, novos desenvolvimentos**: transições no regime sociotécnico da agricultura: a produção de novidades entre agricultores produtores de plantas medicinais no Sul do Brasil. 2009. 220 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MATTEI, L. **Institucionalidade e protagonismo político**: os 10 anos do Condraf. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

MORAES, J. L. A. de. **Dinâmicas socioeconômicas de desenvolvimento dos territórios rurais**: os sistemas produtivos localizados (SPLs) da região Vale do Rio Pardo-RS. 2008. 222 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

NASCIMENTO, F. N. dos. A contribuição da gestão estratégica para a gestão social: realidade e possibilidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 7., 2012. **Anais...** São Paulo, 2012. p. 1-17.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 43, n. 15, p. 83-100, 2001.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Org.). **Geografia agrária**: teoria e poder. v. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, [S.l.], v. 1, n. 5, p. 97-112, 1991.

_____. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. (Série Ensaios & Artigos).

NUNES, E. M. et al. Governança, inovação e sustentabilidade na gestão do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012. **Anais...** Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

OLIVEIRA, C. D. de S. Gestão social e institucional em territórios rurais: contribuições a partir do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social – RIGS**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 59-78, 2014.

_____. **Sistematização de informações sobre o processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais do estado do Pará**. Relatório de consultoria. Brasília: MDA/IICA, 2010.

_____; PERAFÁN, M. E. V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 2012. **Anais...** Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

_____; _____. CONTERATO, A. C. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Mafra, ano 3, n. 2, p. 154-175, 2013.

_____ et al. Gestão social e institucional em territórios rurais: contribuições a partir do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 2012. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012.

OLIVEIRA, H. Apresentação. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 3. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

OLIVEIRA, R.; OLIVEIRA, M. Pesquisa social e ação educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, C. (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 17-33.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 1-2, p. 10-22, 2005.

PERAFÁN, M. V. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. 2007. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97-114, 2004.

PIRAUX, M.; BONNAL, P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 62-87, 2011.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - PTDRS. Sistema de gestão e implantação do Plano Territorial. In: _____. **Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009. p. 62-65.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 2011.

RAMBO, A. G. **Análise escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e as contribuições da nova sociologia econômica e nova economia institucional**: um estudo de experiências no noroeste gaúcho. 2011. 182 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RAY, C. Territory, structures and interpretation: two case studies of the European Union's LEADER I Programme. **Journal of Rural Studies**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 79-87, 1998.

_____. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. **Sociologia Ruralis**, [S.l.], v. 40, n. 2, p. 163-171, 2000.

RECH, C. **A trajetória do Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do RS**: entre mediações e (re)configurações. 2013. 167 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

ROCHA, A. G. P. **Políticas públicas e participação**: os atores sociais na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. 2010. 211 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local**: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. 2007. 251 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SALLUN JÚNIOR, B. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, 2003.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, C. V. dos. **O espaço-vivido como lugar de projeto**: reflexões a partir de um assentamento rural do Sudeste Paraense. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n.11, p. 88-125, 2004.

_____. Território, ruralidade e desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, F.; MEDINA, J. G. F. (Org.). **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI**. v. 1. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2009. p. 67-108.

_____; GAZOLLA, M. Os atores entram em cena. In: _____. (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. p. 11-17.

_____; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. (Ed.). **Savanas**: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina: Embrapa, 2008. p. 33-60.

_____; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, n. 1-2, p. 99-117, 2004.

SCHEJTMAN, A. BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, marzo 2004. (Debates y Temas Rurales, 1).

SCHOMMER, P. C. et al. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: _____. BOULLOSA, R. de F. **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC Editora, 2011. p. 31-70. (Coleção Enapegs, 5).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, P. M da; CASALINHO, H. D. Desenvolvimento e reforma agrária na região sul do RS: os impactos dos assentamentos no cotidiano das famílias. **Acta Geográfica**, [S.l.], v. 5, n. 10, p.115-134, jul./dez. 2011.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

TENÓRIO, F. G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 2, n. 1, p. 149-162, 1999.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: _____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 13-38.

_____. Gestão social: uma réplica. **Revista ADM. MADE**, Rio de Janeiro, ano 9, v. 13, n. 2, p. 1-4, 2009.

_____. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

THOMPSON, P. A entrevista. In: _____. **A voz do passado**: história oral. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 254-277.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 28, p. 109-120, 2010.

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 43, n. 15, p. 101-119, 2001.

_____. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. A dimensão rural do Brasil. São Paulo: FEA-USP. **Seminário**, n. 4, 2004.

_____ et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: NEAD, 2001. (Texto para discussão, 1).

VIEIRA, V. **Violência contra a mulher rural: uma realidade cruel e invisível**. [S.l.], 2012. Disponível em:

<http://www.violenciamulher.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=820&catid=1:artigos-assinados&Itemid=5>. Acesso em: 20 nov. 2012.

WAGNER, D. Repensando o desenvolvimento territorial: contribuições da abordagem das capacitações e da perspectiva orientada ao ator para reflexões sobre políticas territoriais. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. Desenvolvimento, ruralidades e ambientalização: paradigmas e atores em conflito, 5., 2012. **Anais...** Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

WANDERLEY, M. N. B. Entre o campo e a cidade: relações de interdependência. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 91-94.

_____. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, 2000.

WEBER, M. **Economia y sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

WOLF, E. R. Parentesco, amizade e relações patrono-cliente em sociedades complexas. In: FELDMAN-BIANCO, B; RIBEIRO, G. L. (Org.). **Antropologia e poder**: contribuições de Eric R. Wolf. Brasília: Editora UnB, 2003. p. 93-114. (Coleção Antropologia).

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. v. 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 181-206.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO SOBRE GESTÃO SOCIAL APLICADO NO TZS- RS, NO ÂMBITO DA CÉLULA DE ACOMPANHAMENTO E INFORMAÇÃO

PARTE I – MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Q9_P10: Quando os membros do Colegiado são convocados para as reuniões com o objetivo de

discutir temas sobre o Território, como você avalia a mobilização das pessoas:

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima); 2 (ruim); 3 (média); 4 (boa); 5 (ótima). 9 (não sabe)

Q9_P11: Existem atores, sujeitos, pessoas que você considera como estratégicos (importantes) para o desenvolvimento rural do território e que não são membros do colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Quais? _____
- Não
- Não sabe

Q9_P12: Com que frequência a plenária do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Mensalmente
- A cada dois meses
- A cada três ou quatro meses
- A cada cinco ou seis meses
- Com intervalos superiores a seis meses
- Não sabe
- Não se aplica

Q9_P13: Com que frequência o núcleo dirigente (ou comissão executiva) do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Mensalmente
- A cada dois meses
- A cada três ou quatro meses
- A cada cinco ou seis meses
- Com intervalos superiores a seis meses
- Não sabe
- Não se aplica

Q9_P14: Existe um núcleo técnico?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não se aplica

Q9_P15: Se for o caso, com que frequência o núcleo técnico do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Mensalmente
- A cada dois meses

- A cada três ou quatro meses
- A cada cinco ou seis meses
- Com intervalos superiores a seis meses
- Não sabe

Q9_P16: Como você avalia hoje a Capacidade de tomada de decisão considerando cada um dos

seguintes membros do colegiado? *Avalie utilizando a escala abaixo:*

Muita baixa – 1, 2, 3, 4 ou 5 - Muita alta.

9- Não sabe, 99- Não se aplica

- Representantes do governo federal ()
- Representantes do governo estadual ()
- Representantes do governo municipal ()
- Representantes de conselhos municipais ()
- Representantes de sindicatos ()
- Representantes de associações ()
- Representantes de organizações não-governamentais ()
- Representantes de cooperativas ()
- Representantes de universidades ()
- Representantes de entidades religiosas ()
- Representantes de outros movimentos sociais (mulheres, jovens...) ()
- Representantes de comunidades tradicionais ()

Q9_P17: Como você avalia a evolução da Capacidade de tomada de decisão dos diferentes segmentos no decorrer do tempo? *Avalie utilizando a escala abaixo:*

(1) Piorou– (2) mesma– (3) melhorou.

(9) Não sabe - (99) não se aplica

- Representantes do governo federal ()
- Representantes do governo estadual ()
- Representantes do governo municipal ()
- Representantes de movimentos sociais (mulheres, jovens) ()
- Representantes de comunidades tradicionais ()
- Representantes de associações ()
- Representantes de organizações não-governamentais ()
- Representantes de universidades ()
- Representantes de cooperativas ()
- Representantes de entidades religiosas ()
- Representantes de conselhos ()
- Representantes de sindicatos ()

Q9_P18: Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na construção e implementação dos projetos

(Proinf, custeios...)?

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

- Não participou
- Participou no planejamento
- Participou na execução
- Participou do monitoramento e avaliação
- Não sabe

PARTE II – FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO COMO ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Q9_P19: Como é feita a escolha dos membros do Colegiado?

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam:

- Convite pessoal
- Convocatória aberta para eleição de representantes
- Convite direto a organizações selecionadas
- Solicitação voluntária de participantes
- Não sabe
- Não se aplica

Outro _____

Q9_P20: Como você avalia as ações do assessor técnico que apoia permanentemente a gestão do Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima); 2 (ruim); 3 (média); 4 (boa); 5 (ótima). 9 (não sabe)

Q9_P21: Com relação as suas expectativas, como é avaliado o funcionamento do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima); 2 (ruim); 3 (média); 4 (boa); 5 (ótima). 9 (não sabe)

Q9_P22: Desde o momento que o Colegiado foi constituído, seu funcionamento:

Por favor, escolha apenas uma alternativa.

- Está melhorando
- Não tem mudado
- Está piorando

Q9_P23: Na sua visão, existem grupos de interesse claramente presentes no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P24: Na sua visão, existem grupos hegemônicos no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P25: Na sua visão, existem grupos marginalizados no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P26: Avalie a Capacidade de gestão do Colegiado para as seguintes atividades:

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) – 2 (ruim) - 3 (média) - 4 (boa) - 5 (ótima).

9 (Não sabe); 99 (Não se aplica)

Construir objetivos comuns ()

Fazer um debate coletivo sobre o desenvolvimento rural no Território ()

Lidar com (resolver) os conflitos ()

Definir regras coletivas de funcionamento ()

- Cumprimento das regras definidas e acordadas coletivamente ()
 Lidar com os grupos de interesse ()
 A animação do colegiado (tomada de palavra, direção das reuniões, pauta) ()
 Capacidade de encaminhar a resolução de problemas ()
 Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas ()
 Definir as responsabilidades de cada um ()

Q9_P27: Quem define a agenda do Colegiado?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- () O assessor técnico territorial ou o coordenador (presidente)
 () Algumas pessoas do núcleo de direção
 () O núcleo técnico
 () O núcleo de direção
 () A plenária
 () Não sabe
 () Outro _____

Q9_P28: Quem executa as seguintes tarefas do colegiado?

Numere as alternativas utilizando as opções abaixo:

(1) O assessor técnico, (2) O coordenador, (3) O secretário, (4) O núcleo de direção, (5) Outra

peessoa, (6) Outro grupo. (9) Não sabe

- () - Quem define a data da reunião?
 () - Quem constrói a pauta?
 () - Quem faz os convites para a reunião?
 () - Quem faz os contatos para definir o local da reunião?
 () - Quem faz a mediação na reunião?
 () - Quem faz a ata?

Q9_P29: Avalie de uma maneira geral a qualidade do repasse da informação dentro das instituições

que participam do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima); 2 (ruim); 3 (média); 4 (boa); 5 (ótima). 9 (não sabe)

Q9_P30: O colegiado definiu alguma regra quanto ao repasse de informação pelas instituições membros?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- () Sim () Não () Não sabe

Q9_P31: Qual a sua avaliação sobre o nível de conhecimento acerca dos seguintes temas dentro do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) – 2 (ruim) - 3 (média) - 4 (boa) - 5 (ótima). 9 (Não sabe); 99 (Não se aplica).

- Sobre a política territorial ()
 Sobre a realidade local ()
 Sobre as políticas públicas em geral ()
 Sobre os projetos Proinf ()
 Sobre a matriz de ação do Programa ()

Territórios da Cidadania ()
Sobre o PTDRS ()

Q9_P32: O Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS) ajudou a orientar as decisões e ações realizadas para o desenvolvimento do Território?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (pouco) – 2 – 3 – 4 – 5 (muito).

9 (Não sabe); 99 (Não se aplica).

Q9_P33: Com que frequência cada um dos seguintes temas são tratados no Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (nunca) – 2 – 3 – 4 – 5 (sempre).

9 (não sabe); 99 (Não se aplica)

Desenvolvimento agropecuário ()

Saúde ()

Meio Ambiente ()

Assuntos políticos ()

Segurança ()

Educação ()

Justiça ()

Infraestrutura ()

Cultura ()

Lazer ()

Planejamento ()

Projetos ()

Controle Social ()

Cidadania e inclusão social ()

Gênero, raça e etnia ()

Reforma agrária ()

Q9_P34: Indique quais dos seguintes mecanismos são utilizados para a tomada de decisões no Colegiado:

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

() O Colegiado avalia, opina, mas não decide

() Cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas

() Articulação entre grupos (blocos) de interesse

() Votação por maioria

() Acordos por consenso

() Não sabe

() Não se aplica

Outro _____

Q9_P35: Quais ações são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial?

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

() Análise de viabilidade técnica

() Avaliação interna de mérito

() Priorização e seleção com base em critérios

() Disponibilização de especialistas nas áreas do projeto

- Não sabe
 Não se aplica

Q9_P36: Existem outras fontes de recursos para assegurar o funcionamento do Colegiado que não

sejam da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P37: Caso sim, quais?

Q9_P38 De forma geral, como é avaliada a articulação do colegiado com os conselhos municipais

de agricultura ou de desenvolvimento rural ou equivalente?

Avalie utilizando a escala abaixo:

Péssima - 1 2 3 4 5 – Ótima.

9 (Não sabe) ; 99 (Não se aplica)

Q9_P39: Com que frequência os problemas a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

Prejudicam pouco - 1 2 3 4 5 – Prejudicam muito.

9 (Não sabe) ; 99 (Não se aplica)

Baixa participação dos produtores ()

Baixa Capacidade técnica para avaliação de projetos ()

O colegiado não é escutado em outras instâncias ()

O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território ()

Influência política ()

Alta rotatividade dos membros ()

Falta de assessor técnico ()

Pouca participação dos gestores públicos ()

Outro? _____

PARTE III – IMPACTOS

Legitimidade

Q9_P40: O Colegiado é considerado como um espaço legítimo (reconhecido, importante) pelos

atores locais para o desenvolvimento do Território?

Avalie utilizando a escala abaixo

1 (pouco legítimo) – 2 – 3 – 4 – 5 (muito legítimo) 9 (Não sabe) ; 99 (Não se aplica)

Q9_P41: Se não for o caso, por que?

Q9_P42: Sua participação no Colegiado tem oferecido algum benefício para sua instituição?

Pouco benefício - 1 2 3 4 5 – Muito benefício 9 (Não sabe).

Exercício do poder

Q9_P43: O colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder no Território?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P44: Há, com as ações do colegiado, um equilíbrio entre os grupos de interesse presentes no

Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P45: O poder está concentrado nas mãos do comitê de direção?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P46: Existe uma institucionalização do colegiado na forma de pessoa jurídica?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P47: De uma maneira geral, como se constroem as decisões no Colegiado?

Por favor, escolha apenas uma alternativa.

- Por consenso
- Concentração nas lideranças (personalizado)
- Por maioria
- Por hegemonia dos grupos
- Não sabe

Q9_P48: O processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação das lideranças no território?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P49: Como você qualifica a influência das entidades parceiras sobre o colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Positiva
- Nenhuma influência
- Negativa
- Não sabe

Aprendizagem

Q9_P50: Como é avaliado seu processo de aprendizagem adquirido dentro do colegiado em relação a:

Avalie utilizando a escala abaixo:

Péssimo - 1 2 3 4 5 – Ótimo. 9 (Não sabe)

Capacidade de negociação ()

Diálogo com o Estado ()

Visão mais clara dos desafios da região ()

Melhor leitura das dinâmicas atuais do território ()

Entender as políticas públicas ()

Entender as percepções dos grupos de interesse ()

Entender os desafios de uma gestão social das políticas públicas ()
 Capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projetos ()
 Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimentos. ()
 Capacidade de lidar com os conflitos ()

Territorialização das políticas públicas

Q9_P51: No âmbito do Colegiado houve debate sobre outras políticas públicas, além do PROINF?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Quais _____
 Não
 Não sabe

Q9_P52: A partir da gestão do colegiado foi possível ajustar e/ou orientar outras políticas públicas para se adaptarem às realidades territoriais?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P53: Houve sugestões de adaptações do PROINF à Secretaria do Desenvolvimento Territorial

(SDT/MDA) a partir do Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P54: Caso sim, houve adaptações (normativa, da ferramenta) do PROINF no território?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe Não se aplica

Q9_P55: A partir do trabalho do Colegiado, as políticas municipais mudaram ou foram adaptadas?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Q9_P56: O trabalho do Colegiado possibilitou uma melhor articulação com as políticas dos governos estaduais?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Não Não sabe

Laços sociais e identidade

Q9_P57: Como você observa a influência do colegiado na melhoria das relações entre os atores locais?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Piorou Não há influência Melhorou Não sabe

Q9_P58: Como você observa a influência do colegiado nas relações de cooperação entre os atores locais?

Por favor, escolha apenas uma alternativa.

- Piorou Não há influência Melhorou Não sabe

Q9_P59: Como você observa a influência do colegiado na vida das redes sociais existentes?

Por favor, escolha apenas uma alternativa.

Piorou Não há influência Melhorou Não sabe

Q9_P60: Desde que você começou a participar do Colegiado, como avalia a evolução do seu o sentimento de pertencimento ao território?

Por favor, escolha apenas uma alternativa.

Piorou Não há influência Melhorou Não sabe

Q9_P61: Fazer parte do Colegiado contribuiu para mudar sua maneira de pensar e agir?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Não Não sabe

Q9_P62: De uma maneira geral, como evoluíram todos esses impactos do colegiado no decorrer do tempo? (*Está se referindo a legitimidade, aprendizagem, territorialização das políticas públicas, laços sociais de identidade e outros relacionados*).

Avalie utilizando a escala a seguir: 1 Piorou muito - 2 Piorou - 3 não mudou - 4 Melhorou 5 – Melhorou muito ; 9 (Não sabe)

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA DE CAMPO DA TESE

Entrevistado: _____

Município: _____

Organização a qual faz parte: _____

Participante do Colegiado: () sim () não. Se sim, desde quando? _____

1 - Roteiro de entrevista aplicado junto aos entrevistados no âmbito do projeto da Célula de Acompanhamento e Informação – tema gestão social, bem como outras pessoas que participam do FAF

- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: identificar e analisar os principais elementos que conformam a gestão social no território Zona Sul do Rio Grande do Sul a partir da organização do Colegiado territorial/FAF.
 1. Quais os principais elementos do atual modelo de gestão social do território?
 2. O que você acha desse modelo? Você mudaria alguma coisa? O que?
 3. Quais as influências negativas e positivas (que vêm de fora do território) sobre o processo de gestão social?
 4. Quais as influências negativas e positivas (dentro do próprio território) sobre o processo de gestão social?
 5. Você acha que o Colegiado/FAF é o principal responsável pelo processo de gestão social do desenvolvimento territorial?
 6. O que você acha da forma de organização do Colegiado/FAF do TZS? Você mudaria alguma coisa nessa forma de organização?
 7. Existe hierarquia entre o Colegiado/FAF e os conselhos estadual e municipais de desenvolvimento rural?
 8. Quando os assuntos definidos no Colegiado/FAF ocasionam algum tipo de resistência pelos seus integrantes, como você tem se manifestado? Você tem feito parte desses processos? (verificar como são tratados os conflitos)
 9. As regras sobre elaboração e execução e acompanhamento de projetos são conhecidas por todos os integrantes do colegiado/FAF? Poderia explicar por quê? (Caso responda que alguma organização em particular tem maiores informações que outras, PERGUNTAR o que o entrevistado acha disso?)
- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: identificar e analisar as estratégias e os atores envolvidos na gestão social no âmbito do Colegiado territorial do território Zona Sul e suas implicações na condução da gestão social da política de desenvolvimento territorial.
 10. Qual dos motivos abaixo melhor se adequa à escolha da atual coordenação do FAF?
 - () Foram impostos por alguma situação ou por alguém
 - () Foram escolhidos porque são carismáticos (maior simpatia/empatia do público)
 - () Foram escolhidos porque detêm um conhecimento tradicional sobre o processo de desenvolvimento
 - () Foram escolhidos porque são os únicos dispostos a realizar esse tipo de trabalho

() Foram escolhidos porque são os únicos considerados em condições de se comprometer com esse trabalho por possuírem maiores condições de infraestrutura.

11. Você consegue se comunicar facilmente com a coordenação do FAF? O que essa coordenação faz para facilitar essa comunicação entre vocês?
 12. Você acha que está sendo bem conduzido e orientado para pensar o desenvolvimento do território? Ou você não se sente conduzido para isso?
 13. Você passou a ter mais prestígio/visibilidade a partir de sua participação na política territorial? Explique.
 14. Você acha que alguns segmentos passaram a ter mais controle no processo de desenvolvimento a partir da criação do território? Se sim, quais, são eles?
 15. Você acha que isso diminuiu ou aumentou a sua atuação ou controle sobre este processo de desenvolvimento? (neste caso verificar se o entrevistado gostaria de ter uma atuação diferente, mas não consegue, talvez por se sentir intimidado).
 16. Você conhece os projetos que foram aprovados/executados a partir das demandas feitas pelo FAF? Algum desses projetos beneficia a categoria/segmento que você representa? (neste caso pode identificar se a categoria já propôs algum projeto e se foi aprovado ou recusado pelo colegiado?).
- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: analisar a influência das relações de poder sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.
17. Sua categoria/segmento desenvolve alguma estratégia para aprovar projetos no FAF? Explique como funciona (como vocês fazem para que os projetos de vocês consigam vencer neste espaço?).
 18. O que você aprendeu de novo com essa experiência de gestão social do desenvolvimento territorial? Você acha que esse aprendizado lhe trouxe maior autonomia no âmbito do FAF?
 19. Em que momento do processo você se sentiu mais autônomo, com mais poder para cuidar do desenvolvimento do seu território? Explique.
 20. De que forma você acha que o modelo de organização do Colegiado territorial/FAF pode restringir a autonomia dos atores e o poder de escolha dos mesmos sobre o desenvolvimento do território?
 21. Você acha que esse modelo de organização desmobiliza os movimentos sociais do território ou ajuda na sua mobilização e melhor organização? Explique.
 22. O que você ganha e o que você perde estando na posição em que está hoje no FAF? (considerar como posição o lugar que o entrevistado ocupa na estrutura/instâncias do colegiado)
 23. Você gostaria de mudar sua posição? Se sim, onde gostaria de estar e por quê? (gostaria de estar hoje entre os membros da coordenação? Acha que poderia ajudar mais em outra posição?).

2 - Roteiro de entrevista aplicado junto às pessoas envolvidas na gestão da política de desenvolvimento territorial

- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: identificar e analisar os principais elementos que conformam a gestão social no território Zona Sul do Rio Grande do Sul a partir da organização do Colegiado territorial.
 1. Como iniciou o processo de desenvolvimento territorial no TZS (fases, pessoas e organizações envolvidas na coordenação do processo)?
 2. E o processo de organização do FAF?
 3. Qual o seu entendimento conceitual sobre gestão social?
 4. Você acha que a identidade territorial influencia no processo de gestão social? Como?
 5. Do seu ponto de vista, qual o papel dos elementos históricos e da cultura local no processo de gestão social do desenvolvimento territorial?

- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: identificar e analisar as estratégias e os atores envolvidos na gestão social no âmbito do Colegiado territorial do território Zona Sul e suas implicações na condução da gestão social da política de desenvolvimento territorial.
 6. Qual a sua avaliação sobre a coordenação do processo de gestão social do desenvolvimento territorial no TZS?
 7. Quais as combinações/acordos estratégicos que são realizadas entre os atores territoriais com vistas à facilitação do processo de gestão social do desenvolvimento territorial?
 8. Nessas combinações, em geral, o que os atores costumam ganhar e o que costumam perder? (tentar identificar quem são os principais atores)

- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo específico: analisar a influência das relações de poder sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.
 9. Como você avalia o atual modelo de gestão do FAF?
 10. Você acha que este modelo proporciona maior autonomia dos atores

3 - Roteiro de entrevista aplicado junto a representantes de organizações públicas e da sociedade civil que não participam do FAF

- Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo: identificar e analisar os principais elementos que conformam a gestão social no TZS-RS a partir da organização do FAF.
 1. Você conhece a política de desenvolvimento territorial (Programa Territórios da Cidadania) que vem sendo executada no TZS-RS?
 2. O que você acha dessa política e como você avalia a execução da mesma no TZS-RS?
 3. Você sabe como funciona a gestão do Programa Territórios da Cidadania (ou do processo de desenvolvimento) do TZS-RS?
 4. Já ouviu falar do FAF? Sabe como ele está estruturado e como ele funciona?
 5. Você já ouviu falar do conceito de gestão social? Se sim, em qual área e como você o entende?

6. Caso você conheça o processo de gestão social realizado no âmbito do Programa Territórios da Cidadania (ou da política de desenvolvimento territorial), qual a sua avaliação sobre o mesmo?
 - Perguntas relacionadas ao seguinte objetivo: analisar a influência das relações de poder sobre o processo de gestão social do desenvolvimento territorial.
7. Você (ou sua organização) já recebeu convite para participar do processo de desenvolvimento territorial (Programa Territórios da Cidadania) no TZS-RS?
8. Por que a categoria/segmento que você representa não faz parte dessa iniciativa?
9. Você acha que a categoria/segmento que você representa foi excluída desse processo? Se sim, por quê? E, quem poderia ser responsável por essa exclusão?
10. Você (ou sua organização) gostaria de participar do Programa Territórios da Cidadania (ou do processo de desenvolvimento territorial) no TZS-RS? Por quê?
11. Você gostaria de fazer algum comentário adicional ou pergunta?

ANEXO A – POEMA “A FLOR DO SAL” (MARIO OSORIO MAGALHÃES)**A FLOR DO SAL****Parte I**

Primeiro era o gentio — pagão,
sem Deus, sem devoção, sem luzes.
Ultrapassando as fronteiras,
vieram homens de negro,
que empunhavam cruzes,
e bárbaros maltrapilhos,
que conduziam bandeiras,
adagas e arcabuzes.

E o jesuíta voltou, acuado,
pra o outro lado do rio...
Pois era agora o gentio e gado
milhares e milhares de cabeças de gado bravo.

Juntaram-se em vacarias,
recolheram-se em currais.
É, sim, só valia o couro
desses rebanhos baguais.
Mas muito o couro valia!

Foram chegando os tropeiros
lagunenses e mineiros,
paulistas e cariocas.
Brotaram ranchos, malocas,
nas mais remotas distâncias.
Depois, os açorianos,
madeirenses, transmontanos...
Doaram-se as sesmarias,
domaram-se as valentias,
dobraram-se as alternâncias:
gaudérios/pais de família;
boi xucro/gado de cria;
pampa selvagem/estâncias.

É, sim, só valia o couro...
desses rebanhos baguais.
Muita era a serventia
dessas peles animais:
pra arreios, caronas, tentos,
bainhas, guaiacas, botas...
Centauros, ao desmontarem
dos seus fogosos cavalos,
de botas vararam charcos
e os rios passaram em barcos

de couro que, enfim, chamaram
que trataram de pelotas.

É, sim, só valia o couro...
Até que, do além do ouro
das velhas Minas Gerais,
retirante da má sorte,
um homem chegou do Norte;
branqueou de sal as tropas
(nossos rebanhos baguais)
à beira, num descampado,
de um rio que, por devassado
nas travessias remotas,
nossos campeiros monarcas
tratavam, igual que às barcas,
de um mesmo nome: Pelotas.

Agora valia a carne,
os músculos animais...
Dos mares, dos arredores,
vieram donos de iates
(que juntavam patacas),
trabalhadores negros
(que empunhavam facas),
capitães do mato e feitores.

De recantos bem distantes,
eram famílias chegando,
chegando os comerciantes:
mascates negociando
os seus tecidos; mulheres
se oferecendo aos prazeres.
Carreiras, jogos de azar...
Sempre a se multiplicar
como em mágicos espelhos
adultos, crianças, velhos.

Pois nasceu o povoado
poucas léguas afastado
do rio que passava em frente
da primeira charqueada.
Por alvará do regente
e por decisão do bispo,
a aldeia foi registrada
com o nome de São Francisco.

Se bem que intenções devotas
respeitasse, aquela gente
ainda assim preferiu
que se chamasse Pelotas

esta porção do Brasil
 — talvez, lá no inconsciente,
 querendo que andasse em frente,
 seguindo sempre a corrente,
 feito um barco e feito um rio...

Parte II

Nesta porção do Brasil,
 entre novembro e abril
 faz mais calor, menos frio;
 menos chove e menos venta.
 Pois nesses meses de estio
 a fria faca assassina
 que empunhava o negro mina
 degolava trinta mil
 cabeças de boi em cada
 charqueada das quarenta
 que havia à beira do rio...
 Pilhas e pilhas de charque
 secando ao sol, no varal;
 e as mantas de couro em sal
 curtindo, para o embarque
 até Rio Grande em iate
 e para a Europa em navio
 em navio para as Antilhas,
 pra América, pra Bahia,
 pra Pernambuco e pra o Rio...
 No retorno a embarcação
 trazia luz no porão.

Reluzindo feito ouro,
 no lugar do charque e o couro,
 vinha a Civilização.
 (Nessa viagem de volta
 o navio vem carregado
 das luzes da nova Europa:
 o Século vem na troca,
 estacionando no Porto,
 desembarcando em Pelotas...)

Parte III

Pra diversão nada falta:
 são as luzes da ribalta,
 concertos e operetas;
 músicas, bandas, retretas
 no Porto e depois no Parque;
 nos intervalos do charque,
 os negros com seus batuques;
 barões que sonham ser duques,
 donzelas com ser senhoras;

poetas às altas horas
declamam pelos saraus;
uns homens, nos carnavais,
transfiguram-se em mulheres;
banquetes de mil talheres,
mil folhas, quindins, pastéis,
fios de ovos, camafeus;
discursos dos bacharéis,
procissões, louvor a Deus,
igrejas e a Catedral...
E o poder dos coronéis,
Miss Universo, bra-péis...

Um dia um banco faliu.
Derrubou-se um casario.
A crise. O mundo atual...
Pela corrente do rio
escorre o ouro animal...
Mas não leva a tradição.
Ainda brota do chão,
crescendo no coração,
Pelotas, a flor do sal!

Fonte: MAGALHÃES, M. O. **História e tradições da cidade de Pelotas**. Pelotas: Armazém Literário, 2011.

**ANEXO B – CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS QUE PARTICIPAM DO FÓRUM
DA AGRICULTURA FAMILIAR**

23 INTERLOCUTORES POR REPRESENTAÇÃO E GÊNERO	ORGANIZAÇÃO	MUNICÍPIO
14 Representantes do Poder Público: 10 Homens 04 Mulheres	Prefeitura de Cerrito	Cerrito
	Prefeitura de Rio Grande – Secretaria de Agricultura	Rio Grande
	Prefeitura de Rio Grande – Secretaria de Agricultura	Rio Grande
	Prefeitura de Pelotas – Secretaria de Desenvolvimento Rural	Pelotas
	Prefeitura de Pelotas – Secretaria de Desenvolvimento Rural	Pelotas
	EMATER	Turuçu
	EMATER	Turuçu
	Prefeitura de São Lourenço – Secretaria de Desenvolvimento Rural	São Lourenço
	Prefeitura de Canguçu - Secretaria de Assistência social	Canguçu
	EMBRAPA	Pelotas
	EMBRAPA	Pelotas
	Prefeitura de Pedro Osório	Osório
	Prefeitura de Arroio do Padre – Secretaria de Agricultura	Arroio do Padre
	Prefeitura de Santa Vitória do Palmar	Santa Vitória do Palmar
	09 Representantes da Sociedade Civil: 05 Homens 04 Mulheres	COOPAP
CAPA		Pelotas
CAPA		Pelotas
Setorial de Mulheres (FAF)		Pelotas
Fetraf Sul e Movimento da Juventude		Porto Alegre
Comunidade de Pescadores/Câmara de Vereadores		São José do Norte
Fetraf Sul/Sintraf Sul		Pelotas
Técnico Colegiado Territorial		Pelotas
COOPERSOL		Pelotas

ANEXO C - CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS QUE NÃO PARTICIPAM DA INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E NEM DO FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR

07 INTERLOCUTORES POR REPRESENTAÇÃO E GÊNERO	ORGANIZAÇÃO	MUNICÍPIO
2 Representantes do Poder Público: 01 Homem 01 Mulher	Docente UFPel (Ex prof. da FURG)	Pelotas
	Secretaria Estadual de Saúde - 3ª Coordenadoria Regional	Pelotas
05 Representantes da Sociedade Civil: 03 Homens 02 Mulheres	Associação Comercial de Pelotas	Pelotas
	STR de Rio Grande	Rio Grande
	STR de Rio Grande	Rio Grande
	STR de Rio Grande	Rio Grande
	Sindicato dos Empregadores de Pelotas - SECPEL	Pelotas