

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ROSIGLAY CAVALCANTE DE VASCONCELOS**

**GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DA MATA  
SUL DE PERNAMBUCO: Limites e perspectivas da democracia participativa no  
desenvolvimento territorial rural**

Recife,  
2016.

**ROSIGLAY CAVALCANTE DE VASCONCELOS**

**GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DA MATA  
SUL DE PERNAMBUCO: Limites e perspectivas da democracia participativa no  
desenvolvimento territorial rural**

Tese de Doutorado apresentada à banca para obtenção de Título de Doutor pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco orientada pela Professora Dra. Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá, e sob a coorientação do Professor Dr. Tarcísio Augusto Alves da Silva.

Recife,  
2016.

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

V331g Vasconcelos, Rosiglay Cavalcante de

Gestão social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural / Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos. - 2016.

208 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá e Coorientador Prof. Dr. Tarcísio Augusto Alves da Silva.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Democracia. 2. Cidadania. 3. Sociedade civil. 4. Desenvolvimento rural. I. Mustafá, Maria Alexandra Monteiro (Orientadora). II. Silva, Tarcísio Augusto Alves da (Coorientador). III. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2016 – 131)

**ROSIGLAY CAVALCANTE DE VASCONCELOS**

**GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DA MATA SUL DE PERNAMBUCO: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Serviço Social.

Aprovado em: 30 de agosto de 2016.

---

Professora Da. Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá  
(orientadora)

---

Professor Dr. Tarcísio Augusto da Silva  
(coorientador)

---

Professora Dra. Juliane Feix Peruzzo  
(Examinadora Interna)

---

Professora Dra. Rosa Maria Cortês de Lima  
(Examinadora Interna)

---

Professora Dra. Miriam Damasceno Padilha  
(Examinadora Externa)

---

Professora Dra. Isabel Cristina Pereira de Oliveira  
(Examinadora Externa)

*Dedico esse trabalho a todos os representantes da sociedade civil e do Estado que atuam no desenvolvimento rural e defendem o projeto societário da democracia participativa.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pela força, apoio e incentivo durante toda a minha trajetória no doutorado, em especial a minha mãe, Rivany, por ser minha companheira de todas as horas com dedicação e amor; a minha querida filha, Maria Luíza, tão desejada e amada; ao meu companheiro maravilhoso José Jorge, que participou comigo nas minhas viagens de pesquisa à Mata Sul de Pernambuco e que esteve ao meu lado nos momentos de maiores dificuldades; e a meu irmão amigo e compreensivo Hermy, que sempre esteve presente na minha vida.

Agradeço também aos demais membros da minha família pelo incentivo e apoio na conclusão dos meus estudos, principalmente, aos meus outros dois irmãos, Joany e Naubery, que apesar da distância sempre se preocuparam comigo, e ainda aos meus tios, sobrinhos, primos e demais familiares. Na oportunidade serei eternamente grata a “Branca” pela dedicação e carinho em cuidar da minha filha, enquanto precisei me ausentar para estudar.

Muito obrigada à professora Dra. Maria Alexandra Monteiro Mustafá pela oportunidade de tê-la como orientadora, contribuindo com seus profundos conhecimentos no enriquecimento dessa pesquisa.

Todo meu agradecimento ao professor Dr. Tarcísio Augusto, coorientador da tese, pela sua generosidade e oportunidade de tê-lo na orientação dos meus estudos. A partir do seu conhecimento e atuação foi possível construir um análise profunda sobre a Política de Desenvolvimento Territorial Rural no curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

Sou grata aos meus professores do curso de doutorado pelo crescimento acadêmico, orientações, debates, apoio e consideração na construção do conhecimento. Em especial agradeço as professoras Juliane Peruzzo, Ângela Amaral e Ana Elizabete Mota que me proporcionaram momentos riquíssimos e condições para que eu concluísse esse estudo de forma satisfatória;

Meus sinceros agradecimentos às minhas queridas amigas Noemi e Jualina Galvão pelo apoio, incentivo e ajuda na finalização da tese.

Meu respeito admiração aos colegas de trabalho da Diretoria de Recursos Humanos da Polícia Civil de Pernambuco pelo apoio, incentivo e compreensão em momentos de difícil conciliação entre trabalho e estudo. Tive a oportunidade de ter o apoio de Ana Paula, chefe da Divasp, Márcia Brasilino, Secretaria da UNIASSAP, e aos meus eternos colegas da DIVASP, DIVASS E DIVDAP;

Minha gratidão pelo apoio e incentivo dos colegas professores da Universidade Estadual Vale do Acaraú- UVA com quem tive a oportunidade de dialogar sobre minha temática de estudo e crescimento acadêmico.

Deixou registrado a minha admiração pelos meus alunos do Curso de Pedagogia, da Universidade Estadual Vale do Acaraú- UVA –, pelo crescimento profissional durante as aulas de políticas públicas. A oportunidade de relacionar teoria e prática foi engrandecedora para minha vida profissional;

Quero expressar minha satisfação em conviver com os representantes da Sociedade Civil e do Estado que atuam no Colegiado Territorial Rural da Mata Sul de Pernambuco com quem tive a rica experiência de participar das reuniões que tratavam do planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento rural. Os meus sinceros agradecimentos a todos que colaboraram para que fosse possível a conclusão desse estudo, especialmente a Alessandro, articulador da Mata Sul de Pernambuco, e Bartolomeu, representante da Secretaria de Agricultura Familiar, pelo apoio e atenção na realização do trabalho de campo;

Agradeço especialmente aos trabalhadores rurais e agricultores familiares pela oportunidade de conhecê-los como parte de uma classe que luta pelo desenvolvimento rural e pelas conquistas e garantias dos direitos sociais dos trabalhadores do campo;

Enfim, sou grata a todos que de uma forma e de outra compartilharam comigo esse momento tão especial para a conclusão desse ciclo acadêmico e para meu crescimento pessoal e profissional.

A inovação fundamental da filosofia da práxis é que não existe uma natureza humana abstrata, fixa das relações sociais historicamente determinadas.

(GRAMSCI)

## RESUMO

A tese intitulada 'Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural' objetiva analisar se, na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, o ciclo de gestão social tem materializado os resultados esperados pelos representantes da sociedade civil e do Estado em torno da participação e do controle social de políticas públicas. Com a reformulação do planejamento de políticas públicas rurais do enfoque setorial ao territorial, na atual política de desenvolvimento territorial rural, a proposta desse estudo é uma análise sobre a democracia participativa com a ampliação da política à sociedade civil nas ações integradas pelo Poder Público nos territórios da cidadania. A abordagem teórico-metodológica contemplada é a dialética, na perspectiva da teoria social crítica, através de leituras bibliográficas e de artigos científicos, análises de documentos e entrevistas semiestruturadas. A temática em questão requer um aprofundamento sobre a democracia, considerando que na Grécia antiga a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas e a postura ética na defesa do bem-estar coletivo constituem o fundamento da universalização dos direitos sociais e a defesa da cidadania. Na sociedade brasileira, no contexto do Novo Desenvolvimentismo, a política de desenvolvimento rural tem como estratégia de planejamento a reorganização de novas áreas em territórios rurais, enfatizando a defesa da cidadania com a criação do Programa Territórios da Cidadania. A institucionalização dos novos espaços públicos – Colegiado Desenvolvimento Territorial Rural – tem como proposta a ampliação da política com a participação e o controle da sociedade civil nas ações integradas e articuladas pelo Poder Público. No entanto, na dinâmica e segmentada sociedade capitalista, a política econômica neoliberal intervêm no desenvolvimento rural, através do financiamento de projetos sociais, selecionados pela capacidade empreendedora da sociedade civil em potencializar o desenvolvimento local. No Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, a atuação da sociedade civil na gestão social apresenta sua peculiaridade pela influência política de um modelo concentrador e conservador de desenvolvimento rural, predominando desde o período colonial. Com as lutas políticas e os movimentos sociais dos trabalhadores da cana contra o processo de exploração e opressão dos proprietários rurais, constituindo as bases dos conflitos sociais, os questionamentos recaem sobre a contradição entre o caráter privado dos conflitos trabalhistas e as relações públicas de poder com os proprietários de terra. Na constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, constata-se que o ciclo de gestão social não se materializa em decorrência da persistência das relações de poder, através de uma cultura política assistencialista. A dificuldade de participação efetiva da sociedade civil no planejamento de políticas públicas e a fragilidade do controle social sobre as ações do Estado evidenciam a sobreposição do poder do Estado sobre a sociedade civil no desenvolvimento rural. Contudo, a constituição de um espaço público territorial de participação popular onde há debates, reflexões e questionamentos, configura-se como um espaço de lutas para garantir os direitos já conquistados e avançar com propostas que viabilize o bem-estar dos trabalhadores do campo.

**Palavras Chaves:** Democracia Participativa. Cidadania. Sociedade Civil. Gestão Social. Desenvolvimento Territorial Rural.

## ABSTRACT

The thesis entitled "Social Management of the Program Territories of Southern Zona da Mata of Pernambuco's Citizenship: Limits and prospects of participative democracy in rural territorial development" aims to examine whether, in the experience of the Territory of Southern Zona da Mata of Pernambuco's Citizenship, social management cycle has materialized the results expected by the civil society and State's representatives around the participation and social control of public policies. With the reshaping of the planning of rural policies from the sectorial approach to territorial approach, in the current rural territorial development policy, the purpose of this study is an analysis about participative democracy with the expansion of politics to the civil society in integrated actions by the government in the citizenship's territories. The contemplated theoretical and methodological approach is the dialectic, from the perspective of critical social theory, through semi-structured interviews, document analysis and systematic observations. The issue in question requires a deepening of democracy as a political regime, so, in the democracy of ancient Greece the direct participation of citizens and ethical stance in defending the community's well-being is the foundation of universalization of social rights and citizenship in Brazilian society. In rural areas, institutionalized territorial development policy in the current political context of New Developmentalism presents advances with the creation of new public spaces of participation and social control in the construction of integrated actions and articulated by the Government. However, in the dynamic and segmented capitalist society, neoliberal economic policy intervenes in rural development, through the financing of social projects, selected by the entrepreneurial capacity of civil society to enhance local development. In the Territory of Southern Zona da Mata of Pernambuco's Citizenship, civil society's performance in social management presents its peculiarity through the political influence of a concentrating and conservative model of rural development, predominating since the colonial period. With the political struggles and social movements of the sugarcane workers against the process of exploitation and oppression of the rural landowners, which constitute the basis of social conflicts, the questioning rests on the contradiction between the private nature of labor conflicts and public relations of power with landowners. In the constitution of the Territory of Southern Zona da Mata of Pernambuco's Citizenship, it is verified that the cycle of social management does not materialize as a result of the persistence of power relations, through a political welfareist culture. The difficulty of effective participation of civil society in the planning of public policies and the fragility of social control over State actions show the overlap of state power over civil society in rural development. However, the constitution of a territorial public space of popular participation where there are debates, reflections and questionings, is envisaged as a space of struggles to guarantee the rights already earned and to advance with proposals that enable the well-being of rural workers.

**Keywords:** Participative Democracy. Citizenship, Civil Society. Social Management. Rural Territorial Development.

## **LISTA DE SIGLAS**

**CEDRS – Colegiado Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável**

**CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural**

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

PAA – Aquisição de alimentos da Agricultura familiar

**MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário**

**PROINF – Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais.**

**PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**

**PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**

**PTC – Programa Territórios da Cidadania**

**SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial**

SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário.

**SINCOV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse**

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Representantes da sociedade civil e do Estado que participaram da entrevista semiestruturada referente ao período de 2015.....	161
<b>Quadro 2:</b> Resultado das questões objetivas.....	188

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA .....</b>	<b>32</b>
1.1 Democracia Direta.....	33
1.2 Democracia Liberal Representativa.....	36
1.2 Democracia Deliberativa Discursiva.....	44
1.3 Democracia Participativa.....	57
<b>2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A GESTÃO SOCIAL: A ABORDAGEM TERRITORIAL RURAL NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>70</b>
2.1 O Estado Democrático de Direito e a gestão social participativa na sociedade brasileira .....	74
2.2 A abordagem territorial rural e a participação da sociedade civil na gestão social.....	88
2.2.1 A concepção de desenvolvimento territorial rural .....	88
2.2.2 Desenvolvimento territorial rural na sociedade brasileira .....	96
2.3 O Programa Territórios da Cidadania e a política de governo no Novo Desenvolvimentismo .....	105
2.3.1 Programa Território da Cidadania: a complexidade da gestão social participativa .....	105
2.3.2 O Novo Desenvolvimentismo: a relação entre crescimento econômico e justiça social na política brasileira .....	113
<b>3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E A GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DA MATA SUL DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>125</b>
3.1 A constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: relações de poder e conflitos sociais na zona canavieira.....	128
3.2 A materialidade dos instrumentos legais: a gestão social participativa do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.....	137

3.2.1 Os instrumentos legais construídos pelos representantes da sociedade civil e do Poder Público .....	138
3.2.2 Os instrumentos legais construídos pelos representantes do Poder Público .....	145
3.3. A concepção dos sujeitos sociais sobre a materialização dos instrumentos legais da gestão democrática participativa no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.....	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	191
REFERÊNCIAS.....	197
APÊNDICE .....	204
ANEXOS .....	206

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil nas decisões políticas e o controle social sobre as ações do Estado na construção e implantação de políticas públicas nas sociedades constituem-se numa exigência fundamental, na contemporaneidade, para criar as condições necessárias ao processo de construção da democracia como regime político<sup>1</sup>. Esse sistema político é capaz de conduzir o exercício legítimo do poder político nas disputas entre as diferentes visões do mundo, através dos divergentes e contraditórios projetos políticos societários.

A democracia surge inicialmente na Grécia Antiga, Atenas, considerada a *pólis* que fez referência à criação e defesa desse sistema político como forma de governo na história das sociedades. Ao analisar a democracia ateniense, Aristóteles (2000) evidenciou a cidadania como condição básica de participação e controle social dos indivíduos na política, apesar da restrição às mulheres, aos estrangeiros e aos escravos.

Nesse aspecto, o cidadão é o indivíduo que tem a capacidade e a oportunidade de participar do governo e, que segundo Aristóteles (2000), o *demos* é soberano e supremo, no pronunciamento coletivo pelo veredito sobre o todo nas decisões políticas. E essa soberania acontece porque a participação política e o controle social na democracia não tem como critério o poder econômico.

---

<sup>1</sup> Ressalte-se que este trabalho foi realizado no período de 2012 a 2016, antes portanto do golpe institucional e parlamentar que destituiu a Presidenta Dilma Roussef, cujas características de sua gestão eram a perspectiva democrática, que vinha se consolidando a partir do cumprimento da Constituição de 1988 e de uma difusão da participação popular e do controle social, nos programas apresentados para a população. Vale considerar que esta foi uma característica dos governos de esquerda, sob a legenda do Partido dos Trabalhadores, nas gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, respectivamente, Dilma Roussef que primaram pelo fortalecimento da democracia, apesar das dificuldades impostas pela ordem neoliberal e pelo confronto direto com interesses de uma burguesia retrógrada e autoritária que, finalmente conseguiu retomar o poder e restituir ao País um regime autoritário. Considere-se, portanto, que as análises aqui contidas são referentes ao período democrático e que as conclusões aqui apresentadas refletem a tendência governamental de instauração de iniciativas que viessem fortalecer a democracia e que encontrou fortes embates com a tendência conservadora e autoritária durante a gestão de programas sociais. Vale ainda considerar que o Programa objeto de nosso estudo foi destituído sumariamente pela gestão autoritária do presidente “golpista” Michel Temer e que o Ministério do qual estava vinculado o programa também foi extinto, revelando assim o caráter autocrático do atual governo brasileiro que representa tão só e exclusivamente o interesse das elites que detêm o poder político, midiático e econômico do Brasil.

Com isso, a classe de não proprietário é quem detém o poder político, podendo atuar sobre temáticas que abordam questões sociais que atendam a necessidade de seus cidadãos. A partir dessa condição, o governo constitucional emerge para o benefício dos homens sem posse, e o Estado tem como fim à garantia da vida plena e satisfatória dos indivíduos na sociedade (ARISTÓTELES, 2000).

Na democracia grega, constata-se, que os princípios fundamentais de justiça e de igualdade social são concretizados com a participação direta dos cidadãos nas ações do Estado e no exercício do controle social. Nesse sentido, o ideal democrático se configura pelo direito de liberdade e de proteção jurídica com a abolição da escravidão por dívida; e a participação política, através do voto dos cidadãos nos tribunais, nas assembleias e no acompanhamento da constituição.

Todavia, o embate político com as forças reacionárias, especialmente através da guerra do Peloponeso e a disputa com a aristocracia espartana, levou a democracia ateniense a um desgaste tal que a mesma foi suplantada pela tirania. Na história subsequente de outros povos do Ocidente, tal como na Roma Antiga, sucederam-se regimes como a República e o Império, marcados por guerras em busca de poder e ampliação do território.

Portanto, o renascimento da democracia, na modernidade, se inspira nos ideais da democracia direta grega, mas é totalmente marcado pelos regimes autoritários que a antecederam<sup>2</sup> o máximo que se consegue é a democracia representativa, na qual, inicialmente, o voto era direito apenas de proprietários de terra e não da população em geral. Nos moldes mais avançados da democracia representativa, após lutas e conquistas por parte dos despossuídos, das mulheres e dos cidadãos em geral, a democracia se encontra fraudada por interesses

---

Convém, aqui, ressaltar que a democracia moderna, preconizada e defendida pelos ideais iluministas que inspiraram a Revolução Francesa (1789), foi precedida de um longo período monarquista absolutista que teve como principais fundamentos a teoria do Estado Leviatã de Thomas Hobbes e a teoria do Estado, enquanto Príncipe e da conhecida afirmação de que os fins justificam os meios, para assegurar-se o poder, de Nicolau Maquiavel. Por séculos, tais princípios deram sustentação ao absolutismo real e à total ausência de participação popular nas decisões e no poder do Estado. São os iluministas que trazem à luz os ideais da democracia grega, pautando-se na ideia de Contrato Social (Rousseau) e de revisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário – com Montesquieu. O fato culminante da necessidade popular de participação das massas nas decisões e na riqueza das Nações se dá com a Revolução Francesa, que instituiu a primeira declaração de direitos humanos, contendo nesta, a perspectiva da democracia representativa.

econômicos e ideológicos que permitem a sua própria destruição como no caso brasileiro da Presidenta Dilma que, eleita legitimamente com mais de 50% dos votos, sofreu um Impeachment, de base autocrática, arbitrariamente “amparado na Constituição brasileira de 1988” que representa os interesses econômicos, políticos e ideológicos de uma elite que insiste em impor seu projeto societário, desfavorável aos interesses e necessidades da maioria da população.

Neste sentido, vale a pena perguntar se a democracia representativa realmente atende à vontade popular e, se, nos moldes em que o presidencialismo se coloca na Constituição cidadã de 1988, no Brasil, realmente conduziu e desenvolveu uma “cultura política” democrática o suficiente para introduzir na população a consciência de direito e de necessidade do controle social para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático.

Se a democracia representativa, na modernidade, emerge no contexto político da sociedade capitalista, contra o poder autocrático da monarquia absolutista, isto significa que ela vem atender interesses da classe emergente que era a burguesia e que se perpetuou no poder, apesar da resistência e da luta ideológica com a classe trabalhadora. A relação entre as classes proprietária e a trabalhadora se estabelecem dialeticamente na questão do trabalho. Portanto os direitos de participação política no capitalismo conferem à democracia um caráter contraditório, no qual a cidadania é restrita e passiva.

Um dos principais estudiosos da democracia moderna é o filósofo político Norberto Bobbio (2000) que define a democracia representativa como aquela na qual o Estado atua por meio de deliberações políticas que são tomadas pelos representantes eleitos, e assim, a representação política tem duas características básicas: o poder do representante, que deve ser voltado aos interesses gerais da sociedade; e o conteúdo da representação, que são as temáticas debatidas nas reuniões políticas.

Nessa perspectiva, a democracia representativa funciona pela constituição do Estado liberal, o qual tem como procedimentos e normas constitucionais a participação igual dos cidadãos sem qualquer distinção de caráter econômico, étnico, social ou religioso. Contudo, a participação não é direta, e a autorização dos cidadãos é a única dimensão nessa relação restrita entre representantes e representados.

As críticas ensejadas à democracia liberal representativa colocaram em evidência a fragilidade da participação indireta dos cidadãos nas decisões políticas, estabelecendo a separação entre o Estado e a sociedade civil. No liberalismo, as regras democráticas são fundamentadas na centralização do Estado e direcionadas ao desenvolvimento econômico.

Na concepção de Habermas (1997), a integração entre o Estado e a sociedade civil constitui o fundamento da constituição do Estado democrático de direito a partir da participação da sociedade civil nos espaços públicos de debate e decisão política. A democracia deliberativa discursiva é o modelo de democracia que defende a participação social nas decisões políticas, através do discurso e do fluxo de comunicação.

Contudo, as fragilidades da democracia deliberativa discursiva com a formação de grupos 'fortes' e 'fracos' e a concepção de espaço público limitado às críticas das ações do Poder Público, colocou em questionamento essa concepção de integração entre o Estado e a sociedade civil.

Nessa perspectiva, a democracia deliberativa participativa ancorada na Teoria do Estado Ampliado de Gramsci (2012) destaca a ampliação da política a partir da participação da sociedade civil na construção das políticas públicas. A integração entre a sociedade civil e o Estado emerge com a constituição de espaços públicos de participação social nas decisões políticas.

Isto é, as decisões políticas no Estado democrático de direito não estão restritas aos representantes políticos, mas se ampliam com a participação direta da sociedade civil nos novos espaços públicos de debate, diálogo e conflitos sociais sobre as temáticas relevantes ao processo de desenvolvimento e de defesa da cidadania e dos direitos sociais.

A constituição da democracia participativa surge como respostas às características elitistas e excludentes das democracias representativas na busca pela ampliação do conceito de política a partir da participação cidadã e da deliberação nos espaços públicos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Trata-se de uma visão maximalista da democracia em relação ao ato, a busca por novos espaços de participação política e maior controle das decisões estatais, através de mecanismos de controle social.

O projeto político da democracia participativa nos países com fortes desigualdades sociais, como é o caso dos países da América Latina, destaca-se por significar a ampliação da política e a construção da cidadania. Esse debate representa um novo direcionamento na ressignificação da democracia, que sob a participação da sociedade civil é caracterizada como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.

A renovação do discurso sobre democracia vai ocorrer no contexto de ampliação do campo político onde evidenciam-se as diferenças entre dois projetos de sociedade: o projeto democrático participativo, apoiado pelos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias e da participação política da sociedade civil e; o projeto neoliberal de privatização ampliada na área das políticas públicas, que atua ancorado no falso argumento da participação e da revalorização da sociedade civil.

Vale ressaltar que o Brasil, a partir da metade dos anos oitenta do século passado, vivencia um processo de “redemocratização”, após vinte anos de ditadura militar. Este processo se intensifica como aspecto significativo de análise quando o reportamos para o contexto latino-americano que vivenciou, quase no mesmo período, uma ausência completa de processo democrático. Com efeito, no processo de transição e consolidação da democracia na América Latina<sup>3</sup>, a análise sobre a relação sociedade civil e Estado na realidade brasileira ocorre por um movimento de ruptura política e de constituição de uma Nova República. Esse duplo movimento, na concepção de Diniz (1997), que acontece nos meados dos anos 1980, confirma a hipótese que os anos ‘80 foram “perdidos” do ponto de vista econômico, pois se deu no contexto de uma complexa crise de grandes proporções e de múltiplas dimensões causadas pelo desequilíbrio financeiro em escala mundial, choques externos e reestruturação do sistema internacional.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que, historicamente, a segunda metade do século vinte foi demarcada por regimes autoritários e ditatoriais em vários países da América Latina, para atender fortes interesses das burguesias nacionais, atreladas às elites internacionais (especialmente norte-americana), que no bojo da guerra fria, dividiu o mundo entre países capitalistas e socialistas e na qual os EUA representaram e continuam atuando como país imperialista do bloco capitalista.

Todavia, foi uma década riquíssima do ponto de vista da mobilização popular, de conquista de direitos sociais e de restauração da democracia no Brasil.

A constituição da Nova República emerge com a institucionalização do Estado democrático de direito, que visa assegurar a democracia participativa, através da garantia dos princípios constitucionais da participação e do controle social no planejamento das políticas públicas. A reestruturação desse Estado se dá pelo processo da caracterização da ampliação das ações e dos representantes da sociedade civil, que tem como eixo central a descentralização política nas três instâncias do Poder Público - Federal, Estadual e Municipal.

A construção dessa ordem democrática nada mais é senão o reflexo da disputa política entre interesses contraditórios representados especificamente por diferentes sujeitos sociais que atuam na cena política na defesa de seus respectivos projetos políticos – classe empresarial versus trabalhadores. Em relação à nova pauta política de desenvolvimento, permeada por valores neoliberais, destaca-se a desestatização, subserviência aos organismos internacionais, abertura da economia aos interesses do capital, desregulamentação da legislação e dos direitos trabalhistas e privatização.

No processo de disputas de projetos políticos pautados pela adesão ideológica do neoliberalismo e do padrão de comportamento pautado pela relevância da proteção estatal na construção da democracia, o Estado brasileiro atua na continuidade da herança de um Estado corporativista constituído pela política estatal-desenvolvimentista, que na década de 1990, caracterizou-se pela frente política neodesenvolvimentista.

Na concepção de Boito Jr. (2013), a frente política neodesenvolvimentista surgiu na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar dos traços impressos de uma gestão de defesa dos interesses da classe trabalhadora, a tendência neodesenvolvimentista teve continuidade na primeira década do século XXI, no governo do Partido dos Trabalhadores – PT, especialmente tendo em vista a governabilidade. A construção dessa frente política é representada pelos setores das classes dominantes e das classes dominadas, sob a organização do Estado que projetou o crescimento econômico com desenvolvimento social, e com isso, direcionou o planejamento de políticas públicas por meio da gestão social dos projetos, programas sociais e planos. Esse

planejamento é pautado pela gestão social como condição da participação e do controle da sociedade civil sobre as ações do Poder Público no desenvolvimento da sociedade.

Nessa perspectiva, a gestão social, segundo Carvalho (2012) representa uma estratégia política estabelecida entre o Estado e a sociedade civil na formulação das políticas públicas, e no controle das ações do Estado para normatizar os acordos estabelecidos nos novos espaços públicos. Isso porque a gestão social funda-se na concepção de Estado democrático de direito comprometido com a cidadania de todos na perspectiva da governança das políticas e programas sociais, e na qualidade do bem-estar ofertada à nação.

Constata-se, desta forma, que a gestão social no planejamento de políticas públicas não se restringe à condição de gerência técnico-administrativa, significa também a intencionalidade e os desenhos da política social num dado contexto político e econômico. Em relação à gestão social das políticas públicas voltadas ao meio rural, verifica-se, nesse contexto político e econômico do novo desenvolvimentismo, uma reformulação no arranjo institucional da política de desenvolvimento rural quanto à forma com que os sujeitos participam dos programas sociais.

A mudança operada na formatação das políticas públicas às populações que vivem no campo ocorre a partir de um longo processo de questionamento da concepção de rural como atividade agrícola, apontando à superação de políticas setorializadas para aquelas em que o campo será compreendido em sua natureza territorial. O desenvolvimento territorial rural implica em um planejamento que redireciona a maneira de pensar o processo de desenvolvimento rural pelas ações integradas, como tentativa de superar a perspectiva que o segmenta, e pensá-lo a partir de outras possibilidades.

Na visão de Geraldi (2012) o paradigma do desenvolvimento rural a partir da abordagem territorial surge, inicialmente na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a mudança da visão do rural como setor para a condição de espaço. Essa mudança é decorrente do planejamento de políticas públicas que deixa a lógica de repartição setorial de recursos à lógica territorial com a reconfiguração de novas áreas e o financiamento de ações sociais, através da seleção de projetos sociais.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) o desenvolvimento territorial tem continuidade com a institucionalização de dois programas o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania. O primeiro inaugura o enfoque na participação social e na descentralização política, considerado por Delgado e Leite (2011) como o diferencial entre a “velha” experiência de planejamento de desenvolvimento rural e a recente iniciativa de planejamento e desenvolvimento territorial voltada ao fortalecimento da gestão social; e o segundo programa amplia essa perspectiva e lança o ciclo da gestão social.

A participação social com a construção de espaços públicos no âmbito territorial para o exercício do diálogo e da tomada de decisões no meio rural consiste numa estratégia à prática da política de gestão social e de governança territorial. Essa institucionalidade política é uma proposta alternativa às interferências político-partidárias das oligarquias locais no processo decisório do desenvolvimento rural (DELGADO; LEITE, 2011).

As mudanças verificadas com a institucionalização das políticas públicas rurais coloca em evidência, pela primeira vez, a importância da participação social no planejamento dessas políticas. A forma como o Estado conduz essas mudanças se dá pela mobilização da sociedade civil em exigir do Poder Público o direito de atuar no planejamento de políticas públicas rurais, mas também pela reorganização de novas áreas com potencial de desenvolvimento econômico que possibilite a intervenção do capital com investimentos financeiros.

Sendo assim, a Política de Desenvolvimento Territorial Rural constitui uma inovação da gestão Petista, enquanto consiste em uma política de desenvolvimento do Poder Público nas áreas rurais, institucionalizada no primeiro decênio do século XXI, que tem como foco a gestão social na condução do desenvolvimento territorial para superar a pobreza e as desigualdades sociais no rural brasileiro. Essa política funciona pela implementação de programas sociais, entre os quais o Programa de Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania.

A formação dos Territórios da Cidadania é institucionalizada pelo Estado como conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identificação comum e coesão social e cultural. A participação

social se dá pela instância deliberativa em cada território formada por representantes da sociedade civil e do governo federal, estadual e municipal, denominada colegiado territorial, novo espaços público de participação social.

É no âmbito da instância deliberativa que é discutida a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal, através de ações articuladas com as instâncias estaduais e municipais, principalmente no financiamento de projetos sociais aprovados nas reuniões da plenária, já previsto em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

Na concepção de Carniello (2014) a institucionalização desse Programa representa o cerne de uma nova estratégia proposta entre a sociedade civil e o Estado com a constituição do ciclo da gestão social: planejamento participativo; organização democrática, através da articulação e arranjos institucionais; coordenação descentralizada com definição de papéis, atribuições e tarefas; e controle social transparente com o monitoramento, acompanhamento, avaliação, negociação, ajustes e divisão de tarefas.

Na Mata Sul de Pernambuco, o Programa Territórios da Cidadania se destaca pela participação social no planejamento de políticas públicas, através da diversidade de projetos políticos que surgem em decorrência da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado. Essa diversidade política tem relação também com a formação social da região, marcada pela dualidade rural no que se refere ao predomínio da lavoura canavieira direcionada ao grande mercado, e o cultivo de culturas locais, voltadas para a subsistência e a pequena produção. Todavia, a dualidade rural não deixa de expressar a concentração fundiária e as precárias condições de vida do trabalhador rural e do agricultor familiar.

Nesse aspecto, a dualidade rural expressa à concentração fundiária e as precárias condições de vida do trabalhador rural e do agricultor familiar, e por isso, as políticas públicas são voltadas ao combate à pobreza rural e às desigualdades sociais. Com isso, a proposta de estudo que mobiliza a presente pesquisa tem como **questão central**: Na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco o ciclo de gestão social tem materializado os resultados esperados, pelos representantes da sociedade civil e do Estado, em torno da participação e do controle social das políticas públicas?

A fim de auxiliar a investigação, **questões secundárias** foram elaboradas de modo que se faz necessário indagar: Existem limites posto ao controle social que comprometem os resultados esperados pelos sujeitos sociais envolvidos? Como os representantes, tanto da sociedade civil, quanto do Estado, avaliam o Programa Território da Cidadania, na Mata Sul de Pernambuco no tocante ao ciclo de gestão social? Existem distâncias expressas entre os documentos que orientam o Programa Território da Cidadania e a sua concretização na Mata Sul de Pernambuco?

A partir dessa perspectiva, **a hipótese dessa pesquisa** considera que a participação e o controle dos representantes da sociedade civil e do Estado no ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco não materializa os resultados esperados, porque a participação dos representantes da sociedade civil se restringe à etapa inicial do planejamento de políticas públicas com a apresentação e seleção dos projetos sociais que serão financiados pelos recursos públicos, repassados de forma descendente do governo federal para o governo estadual ou municipal. Essa restrição redireciona o planejamento das ações integradas às ações setoriais, dificultando o controle social já fragilizado pela institucionalização do Colegiado Territorial, espaço público sem estatuto jurídico que lhe confira autonomia sobre as decisões e ações da sociedade civil e do Estado.

No interesse incessante de aprofundar o conhecimento sobre a participação e o controle da sociedade civil na gestão social do Programa Territórios da Cidadania, **o objetivo central** desse estudo busca analisar se na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco o ciclo de gestão social tem materializado os resultados esperados, pelos representantes da sociedade civil e do Estado, em torno da participação e do controle social das políticas públicas. Para isso, **os objetivos específicos** formulados visam: a) caracterizar o ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco; b) analisar a materialidade da participação e do controle social expresso pelos documentos do Programa Territórios da Cidadania na realidade da Mata Sul de Pernambuco; e c) identificar como os representantes da sociedade civil e do Estado avaliam o Programa Território da Cidadania, na Mata Sul de Pernambuco, no tocante ao ciclo de gestão social.

No que se refere **às motivações** à realização desse estudo, considera-se a trajetória acadêmica e a experiência da pesquisadora na área de pesquisa e de políticas sociais rurais, e a competência do profissional de Serviço Social de atuar na área de políticas sociais, na análise crítica sobre a questão social no campo.

O interesse em pesquisar a democracia participativa, na gestão social do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco, surgiu inicialmente durante minha segunda graduação, no curso de Licenciatura em Geografia (UFPE/ 2004-2008), nos estudos da produção capitalista sobre o espaço e a configuração do território com a reestruturação capitalista, que culminou com uma melhor apreensão sobre o retorno da categoria do território na divisão social do trabalho, no contexto da sociedade globalizada. Já o interesse em pesquisar a democracia participativa, neste Território, remota às características da formação social brasileira que se revela drasticamente autoritária e conservadora, no tocante às relações sociais e de trabalho entre patronato e classe trabalhadora, cujo domínio do primeiro – oligarquia rural – sobre a segunda – camponeses – extrapola outros tipos de relação estabelecidas no campo e no interior do Brasil.

A opção teórica e metodológica que direcionou meus estudos, entendida como materialista – histórico – dialética, foi a mesma que subsidiou meus estudos na construção de minha dissertação de mestrado na área ambiental pelo Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA (UFPE/2009-2011) – intitulada: “Conflitos Socioambientais na Comunidade de Brasília Teimosa”. A relação de proximidade com professores do curso de Serviço Social durante as disciplinas do mestrado e os estudos para publicação de artigos em congressos, revistas periódicas e eventos no mundo acadêmico propiciaram uma melhor análise sobre as políticas sociais institucionalizadas para o desenvolvimento rural.

Foi a experiência como pesquisadora e estudante na Universidade que me possibilitou fazer parte do Grupo de Pesquisa em Gênero, Raça e Meio Ambiente – GRAPP – onde recebi o convite para atuar como técnica na pesquisa “Observatório do Desenvolvimento: Monitoramento e Avaliação do Programa Sustentável de Territórios Rurais na Zona da Mata Sul de Pernambuco”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. O trabalho de campo e os resultados da pesquisa sobre as condições de

vida, a gestão social, a identidade territorial e a construção dos projetos técnicos me fizeram questionar e refletir sobre a participação da sociedade civil no planejamento de políticas territoriais, construído com o fim de combater a pobreza rural e as desigualdades sociais em áreas de concentração fundiária e de predomínio do poder local.

Na condição de estudante de Pós-graduação no Curso de Serviço Social me vinculei ao grupo de pesquisa Núcleo de Estudos em Educação, Sociedade e Meio Ambiente – NESMA/UFRPE – onde foi possível realizar pesquisas científicas nos assentamentos rurais da Mata Sul de Pernambuco, e também participar das reuniões do Colegiado Território da Mata Sul de Pernambuco, espaço público de participação social nas decisões políticas nos territórios rurais.

A trajetória acadêmica e o interesse pela área de políticas sociais no doutorado do curso da Pós-graduação em Serviço Social contribuíram no meu interesse em estudar a temática da democracia participativa no Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco, considerada de relevância social por se tratar de uma pesquisa na área de planejamento de políticas públicas voltadas ao meio rural, enfatizando o processo de participação social e de controle social nas decisões políticas.

A participação da sociedade civil com a ampliação política representa mudanças significativas na reformulação institucional das políticas sociais, permitindo estabelecer uma relação integrada entre sociedade civil e a sociedade política na construção do desenvolvimento rural. A constituição de novos espaços públicos rurais, a partir da abordagem territorial com os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – CODETERS – ,é significativa no que se refere a reflexões e questionamentos sobre as relações de poder e a construção da democracia participação.

Como dito anteriormente, a escolha desse estudo no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, localizada no Nordeste brasileiro, está relacionada à formação social dessa localidade marcada pelos conflitos entre usineiros e agricultores familiares nas lutas sociais em decorrência da concentração fundiária e produção da cana de açúcar. Nesse aspecto, é considerado um território emblemático de atuação dos agricultores familiares que

por meio de mobilizações sociais buscam o direito à terra e o acesso às políticas públicas sociais na tentativa de se contrapor ao domínio do poder local.

A pertinência da realização desse estudo no curso de Pós-graduação em Serviço Social está relacionada ao desafio que o estudo de políticas públicas rurais apresenta com as intervenções do Estado, através de ações sociais nas unidades de produção familiar e na organização social do campo por meio da institucionalização de espaços públicos e de controle sobre a sociedade civil; e o posicionamento político dos diversos segmentos da sociedade civil.

As competências e atribuições na área das políticas sociais possibilita ao assistente social análise do contexto das relações sociais mais amplas nas respostas que a sociedade civil e o Estado constroem frente à questão social na área rural. Isso porque o combate à pobreza e à desigualdade social defendida pela política de desenvolvimento territorial rural deixa obscura as lutas sociais no campo quanto à questão fundiária ao tratar a pobreza como um entrave ao desenvolvimento e não consequência da produção capitalista.

A concepção de cidadania e inclusão social definida pelo Programa Territórios da Cidadania, por meio do acesso a bens de consumo, representa tendências vinculadas ao projeto neoliberal presentes no movimento da realidade da Mata Sul de Pernambuco e, por isso, é questionado pelo Serviço Social em relação ao sentido de cidadania vinculada ao compromisso de liberdade como valor ético central, a autonomia, a emancipação e a plena expressão dos indivíduos sociais – princípios fundantes do exposto no projeto ético-político do Serviço Social, vinculado ao projeto de transformação da sociedade.

Com o Programa Territórios da Cidadania, busca-se elucidar a proposta do planejamento de políticas públicas ao desenvolvimento rural a partir de uma discussão ampla sobre a abordagem territorial na constituição de dois espaços rurais: o rural do atraso e o rural das possibilidades na dinâmica capitalista neoliberal.

A participação social com a atuação da sociedade civil, constituída pela heterogeneidade dos seus representantes com a diversidade dos seus projetos políticos, possibilita desmistifica a dicotomia maniqueísta entre a sociedade civil virtuosa e Estado monopolizador do poder e amplia a concepção política por meio da relação sociedade civil-sociedade política.

No tocante à **abordagem teórico-metodológica**, a dialética a partir da perspectiva da teoria social crítica é adotada diante da possibilidade de apreensão das contradições do movimento das relações sociais na dinâmica da sociedade capitalista. O movimento das relações sociais pode ser apreendido pela heterogeneidade da sociedade civil e do Estado na construção da democracia participativa mediante a constituição dos diferenciados projetos políticos, capaz de identificar as contradições na sociedade capitalista no que se refere aos conflitos entre as classes sociais e suas frações entre si.

A opção feita pela abordagem dialética, com ênfase na acumulação produtiva do capital e nas lutas de classes a partir das relações de produção e reprodução social, decorreu do conhecimento adquirido durante minha formação no curso de Serviço Social (UFPE/1997-2001). Permitiu, portanto, captar as determinações mais profundas que impedem uma gestão democrática do Programa em análise, sobretudo por identificar a correlação de forças, tanto na conjuntura nacional que impossibilita um confronto direto com a oligarquia rural e daí a articulação governamental com o agronegócio, quanto nas relações diretas entre os sujeitos envolvidos no ciclo de gestão do Programa e no controle social das políticas públicas que ali se materializam através do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Com efeito, a concepção da dialética trabalhada por Marx (1977) possibilita apreender a essência da realidade a partir das determinações mais simples até à rica totalidade de determinações e relações numerosas, em que o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, e por isso, a unidade da diversidade. No desenvolvimento territorial rural as determinações mais simples constituem as seguintes categorias de análise: democracia participativa, cidadania, sociedade civil, a gestão social e desenvolvimento territorial rural, consideradas fundamentais à construção de uma rica análise sobre a participação e o controle social na gestão do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco.

Nessa perspectiva, Kosik (1976) destaca que a dialética do concreto faz parte de um movimento que é necessário para que seja possível desvendar o mundo da aparência pela essência. Tal movimento realiza-se da parte para o

todo, e do todo para a parte; assim como universalidade para a singularidade e da singularidade para a universalidade.

Nesse movimento não se trata de dar ênfase à questão econômica, em detrimento das questões culturais, políticas e sociais, mas da compreensão da totalidade pelos diversos determinantes históricos. Com isso, outras determinações como a cultura política na constituição do Estado e a formação social da área rural na sociedade brasileira constituem condições importantes à apreensão do modelo de desenvolvimento proposto pela política territorial rural na singularidade da Mata Sul de Pernambuco.

Na concepção de Netto (2009) o método dialético atua na pesquisa do objeto com existência objetiva indo além da aparência para apreender a essência por meios de procedimentos analíticos e operando a sua síntese. Isto é, o movimento real do objeto é apreender a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica.

Nesse aspecto, observa-se que o capitalismo contemporâneo apresenta fenômenos e processos novos, que exigem instrumentos analíticos e pesquisas da realidade cada vez mais apuradas. Contudo, faz-se necessário destacar que o capitalismo continua sendo um modo de produzir e reproduzir relações sociais a partir da produção material e das condições de vida social, fundada na exploração do trabalho, contendo contradições e limites imanentes à sua estrutura dinâmica (NETTO, 2009).

Na perspectiva do capitalismo contemporâneo, a filosofia da práxis proposta por Gramsci (2004), com a teoria do Estado Ampliado, estabelece uma relação de integração entre a sociedade civil e a sociedade política na totalidade da realidade em estudo. E com isso, a proposta de participação e controle social no estudo da construção das políticas territoriais rurais é direcionada pela ampliação da concepção de Estado com a constituição da sociedade política integrada à sociedade civil.

Em relação à técnica, destacam-se as leituras de livros, artigos científicos e outros materiais que abordam os assuntos referentes à temática em estudo; a análise de documentos e legislações e realização de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos sociais que participam e atuam no Colegiado Territorial da Mata sul de Pernambuco - CODETER.

A concepção dos sujeitos sociais foi analisada, através dos dados obtidos com a aplicação da entrevista semiestruturada aos 14 membros participantes das 4 instâncias do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco, entre os quais os representantes da sociedade civil e do Poder Público que atuaram no período de 2015.

Nesse modelo de entrevista constam um total de 17 questões, sendo 12 delas caracterizadas como abertas, e as 5 últimas questões fechadas. A escolha da entrevista semiestruturada, justifica-se pela relevância dos argumentos e a liberdade de respostas dos sujeitos participantes no que se refere ao posicionamento ético e político sobre a política de desenvolvimento territorial rural, especificamente o Programa Territórios da Cidadania.

Nesse aspecto, Poupart (2012) analisa a entrevista qualitativa como um dos instrumentos de pesquisa mais frequentemente empregados nas ciências sociais por apresentar três ordens - Epistemológica; Ético-política e Metodológica. No que se refere à ordem Epistemológica, o estudo em profundidade dos atores sociais é considerável indispensável para uma melhor apreensão e identificação das condutas sociais.

Já a ordem metodológica é considerada uma ferramenta de informação capaz de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos sujeitos sociais.

Quanto à questão ético-política, a entrevista qualitativa constitui uma ferramenta que abre a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e as questões enfrentadas pelos sujeitos sociais e identifica os preconceitos sociais e as práticas discriminatórias. Isso porque esse instrumento permite evidenciar o que as pessoas vivenciam no cotidiano e com a palavra para expressar seus questionamentos conseguem apresentar sua posição política referente ao assunto abordado (POUPART, 2012).

Com a escolha do método dialético, a construção da tese foi estruturada em três capítulos da seguinte forma: **no primeiro capítulo** buscou-se realizar um estudo aprofundado sobre a democracia como regime político, evidenciando a democracia da Grécia Antiga no que se refere à participação direta dos cidadãos nas decisões políticas direcionada à defesa do bem-estar da coletividade e de

uma postura ética na construção de uma sociedade justa e igualitária, apesar da cidadania excluir mulheres, estrangeiros e escravos.

Com as transformações sociais e políticas em decorrência da emergente sociedade capitalista, a democracia liberal representativa funcionou como um desenho enviesado da democracia grega, abrangendo a cidadania passiva para todos os cidadãos, mas restrita aos representantes políticos. Diante dos movimentos sociais e dos conflitos de classes, a institucionalização do Estado democrático de direito surge a partir da democracia deliberativa discursiva, que valoriza o discurso como condição do processo de participação social nos espaços públicos de decisões políticas.

As limitações dessa democracia no que se refere às temáticas sociais e as relações de poder entre os grupos possibilitaram o surgimento do atual modelo de democracia que predomina nos países latino-americanos, a democracia deliberativa participativa. A participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas com a construção de novos espaços públicos de decisão política sobre as questões sociais, abordando os conflitos sociais nos questionamentos sobre o aumento da pobreza e ao aprofundamento das desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, **o segundo capítulo** analisa a emergência da sociedade civil na participação política com a redemocratização da sociedade brasileira, especificando as conquistas sociais com a institucionalização de novos espaços públicos de decisão política com o Estado democrático de direito. No entanto, as crises econômicas com o neoliberalismo e as mudanças políticas com a Reforma do Estado comprometeram o processo de ampliação política, que a partir da política de governo “Novo Desenvolvimentismo”, as políticas públicas sociais foram direcionadas pelo desenvolvimento econômico com justiça social.

No desenvolvimento rural, a mudança estratégica da política setorializada à política de desenvolvimento territorial representou mudanças significativas no planejamento de políticas públicas, através da proposta de ações integradas e de instâncias públicas articuladas nas áreas rurais. Porém, a reorganização de novas localidades com a constituição dos territórios rurais e os investimentos públicos nas ações sociais se destaca com a política de financiamento de projetos sociais pelo Poder Público a partir da lógica de desenvolvimento neoliberal.

As contradições dessa política de desenvolvimento rural refletem a valorização da sociedade civil na participação política, mas de forma divergente entre o projeto de democracia participativa, voltado à universalização dos direitos sociais e a defesa da cidadania; e o projeto de desenvolvimento neoliberal, através de uma atuação empreendedora da sociedade civil na potencialidade do desenvolvimento local.

E, por fim, **o terceiro capítulo** que trata do Programa Territórios da Cidadania na experiência do Território da Mata Sul de Pernambuco, especificando o processo de participação da sociedade civil e de controle social nas decisões políticas a partir de debates, conflitos e diálogos nas reuniões do Colegiado Territorial.

Nessa localidade, a participação social na construção do ciclo de gestão social coloca em evidência as relações de poder entre os grupos e as classes sociais a partir de uma concepção de desenvolvimento rural conservador e dominante, marcada pelo processo de exploração e opressão entre os trabalhadores do campo e os produtores rurais com a produção da cultura da cana de açúcar.

Os resultados das análises dos instrumentos legais, de documentos, tais como as atas das reuniões do colegiado e das entrevistas semiestruturadas com os representantes da sociedade civil e do Estado que atuam no Colegiado Territorial apontam as dificuldades na materialização de uma participação social efetiva e do forte controle social na implementação de políticas públicas rurais pelo Estado no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

## **CAPÍTULO I**

### **A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA**

A abordagem da democracia como sistema político remete a análise do surgimento da democracia direta na Grécia antiga, especificamente em Atenas; e posteriormente, a democracia representativa no período de transição do feudalismo à modernidade, mediante resgate de alguns princípios do ideal grego.

Na Grécia antiga, a democracia emerge a partir dos conflitos e das lutas políticas entre as classes sociais com a finalidade da participação direta do cidadão nas decisões políticas. Aristóteles (2000) destaca que essa participação política direta tem relação com a defesa da cidadania na construção da política e da justiça na sociedade.

Isso porque a participação da sociedade civil nas decisões políticas não tem como critério o poder econômico, mas a organização dos cidadãos pela capacidade e oportunidade de participar do governo. Nesse aspecto, a atuação do Estado é propiciar uma vida plena e satisfatória a todos os cidadãos.

Os princípios da cidadania ateniense é a defesa da justiça e da igualdade social, uma vez que a participação política não se restringe à classe que o cidadão pertence, mas àquela que ele faz parte diante das decisões políticas. O sentido da cidadania está no poder de decisão em eleger os magistrados e no controle social sobre a prestação de contas.

Nesse sentido, a democracia grega defende a participação direta do cidadão nas decisões políticas, considerando condição fundamental à construção de uma sociedade justa e igualitária. Na constituição dessa democracia, as conquistas sociais são evidenciadas com os avanços do direito de liberdade, de propriedade e de participação política dos cidadãos, sendo assim, os ideais da democracia como sistema político.

No que se refere à democracia representativa, esta constitui uma alternativa política à concentração do poder monárquico com resgate de alguns princípios da democracia grega - participação social, liberdade civil, cidadania -, no contexto econômico da sociedade capitalista.

Nesse sentido, a democracia representativa se destaca pela restrição política no que se refere aos cidadãos escolherem seus representantes políticos, através do voto periódico. O sentido da representação política colocada à sociedade civil, nas preferências individuais, estabelece uma separação entre a sociedade política e a sociedade econômica no capitalismo.

A cidadania na democracia representativa se configura pela divisão da sociedade em duas classes sociais: a classe proprietária e a classe trabalhadora, onde o acesso à política passa de uma cidadania ativa, mas restrita à classe proprietária para uma cidadania passiva e abrangente, incluído a classe trabalhadora. Isto é, o direito a escolha do representante político possibilita a participação da classe trabalhadora, mas de forma limitada.

As lutas e os conflitos entre as classes sociais no capitalismo possibilitaram avanços nos direitos e conquistas sociais, e tal condição levou ao questionamento da participação popular restrita à representação política. Nesse sentido, as críticas ensejadas à democracia liberal representativa viabilizaram movimentos sociais e análises políticas na defesa da democracia deliberativa, discursiva e participativa.

É a partir da participação direta da sociedade civil nos novos espaços públicos de participativa social que emerge a constituição de uma nova cidadania com a constituição do Estado democrático de direito, que no primeiro momento tem como base teórica da Teoria deliberativa discursiva, e no segundo momento, a Teoria do Estado Ampliado.

### **1.1 Democracia Direta Grega**

A democracia participativa é atualmente a forma de governo que predomina na maior parte das sociedades contemporâneas, através da participação e do controle da sociedade civil nas decisões políticas. Com a institucionalização do Estado democrático de direito, a liberdade de opinião e de expressão da maioria dos cidadãos constitui a condição fundamental à ampliação da política com a criação de novos espaços públicos.

Esse modelo de democracia tem como referência os ideais da democracia direta da Grécia Antiga, o qual Atenas é a *pólis* que emerge na criação e na defesa da democracia como forma de governo na história das sociedades. A participação direta dos cidadãos nas discussões políticas e o controle social eram as condições básicas desse regime político.

Ao analisar a democracia ateniense, Aristóteles (2000) destaca a concepção de cidadania ateniense, considerando que o cidadão é aquele indivíduo que tem a capacidade e a oportunidade de participar do governo, através do compartilhamento dos privilégios da lei. Nas constituições democráticas, o povo ou o *demos* é soberano, uma vez que o corpo de cidadãos é o poder supremo dos Estados.

Com isso, a democracia direta ateniense mesmo considerada um desvio da política surge para o benefício dos homens sem posses, uma vez que o poder político não tem como critério o poder econômico. Nesse sentido, o Estado tem como papel político atuar na capacitação de todos os indivíduos a terem uma vida plena e satisfatória.

O aspecto fundamental da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas nos espaços públicos – *Ágora* – na democracia direta ateniense é a supremacia do pronunciamento coletivo, onde a decisão da maioria é responsável pelo veredito final nas decisões sobre toda coletividade.

Na análise da construção da democracia grega, Aristóteles (2000) coloca que no governo de Sólon, legislador defensor da democracia, o povo tem o poder de eleger os magistrados e de exigir-lhes prestação de contas ao final do mandato. Nessa visão democrática, os cidadãos atuando em conjunto tem o necessário entendimento sobre a cidadania.

Apesar de não ser um democrata, Aristóteles (2000) considera importante a escolha de magistrados pelo povo e a revisão do que eles fazem. As atribuições dadas ao povo com o controle sobre os assuntos da *Pólis* são consideradas justas, porque o povo, o conselho e o tribunal são todos formados entre a maioria.

Desta forma, a democracia ateniense estabelece a estreita relação entre política e ética, já que a finalidade de todo conhecimento e de todas as atividades é a virtude. Isso significa que a virtude objetivada é a justiça para todos, constituindo, assim, a igualdade para todos.

Os princípios de justiça e igualdade social constituem os fundamentos das constituições democráticas atenienses, Aristóteles (2000) explica que no governo de Sólon as mudanças conquistadas se concretizaram com o direito de liberdade, que surge com a abolição da escravidão por dívidas; o direito de proteção pela justiça, quando ficou determinado que ninguém pode tirar proveito daqueles que foram injustiçados; e o direito à participação política como o direito de votar nos tribunais e controlar a constituição.

Essas conquistas avançaram nos governos de Pisístrato e de Clístenes, enquanto para este a participação social constitui a condição para o controle do Estado; para aquele, a defesa do governo constitucional era de acordo com as leis e não a partir de interesses particulares. Nesse aspecto, o ideal da democracia ateniense se consolida com o reconhecimento da cidadania pela classe que o cidadão participa nas decisões políticas, e não mais pela classe que ele pertence.

Constata-se, assim, que na construção da democracia grega, as conquistas dos princípios constitucionais emergem de lutas políticas e sociais a partir de um posicionamento ético sobre bem de toda a coletividade. Como o cidadão ateniense é educado para o trato com a coisa pública, a reforma agrária, no governo de Péricles, teve como fundamento atender aos interesses dos mais pobres em prol da justiça e da igualdade social.

No entanto, esse sistema político sofreu transformações no decorrer do processo histórico, e seu renascimento, na modernidade, constituiu o momento de mudanças nos critérios estabelecidos aos cidadãos para participarem das decisões políticas. É nesse período que emerge a democracia representativa, considerada uma alternativa à concentração do poder monárquico.

Nesse contexto, Bobbio (2000) destaca que através do sistema político democrático houve uma reorientação das funções do Estado, culminando com a institucionalização do Estado liberal. Isso significa que o Estado liberal é o pressuposto jurídico da democracia capitalista, já que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, assim como, é necessário o poder democrático para a persistência das liberdades fundamentais.

O renascimento da democracia representativa na modernidade e a conquista da participação direta da sociedade civil nas decisões políticas, a

análise sobre o sistema político democrático e a participação da sociedade civil recai sobre as contradições entre os princípios fundamentais do ideal democrático na Grécia da antiguidade clássica e a efetividade de ações públicas na democracia real nas sociedades contemporâneas, através da construção de novos espaços públicos de debate, participação e de controle social.

Bobbio (2000) coloca que na democracia a participação restrita na política emergiu a partir de uma concepção individualista de sociedade, colaborando para isso três aspectos importantes: o contrato social entre os indivíduos e os representantes políticos nos séculos XVI e XVII, que defende a concepção de Estado anterior à da sociedade civil; o individualismo, no qual o sujeito singular é o homem voltado à economia e não mais à política como membro de uma comunidade; e a formação da filosofia utilitarista, a partir de uma ética objetiva e essencialmente individual e maniqueísta entre o bem e o mal.

Essas considerações são importantes à análise dos modelos de democracia – liberal representativa, deliberativa discursiva e deliberativa participativa – que foram se reconfigurando no decorrer do processo histórico com o fim de garantir a participação da sociedade civil nas decisões políticas. E nessa análise, a democracia liberal representativa constituiu o momento de resgate dos princípios constitucionais da democrática grega, mas no contexto da economia política, que limitou a participação da sociedade civil à representação política, e isso ocasionou a restrição dos direitos sociais à formalização legal da cidadania.

## **1.2 Democracia Liberal Representativa**

A democracia representativa emerge no contexto de transição política e econômica, e sua expressão maior na sociedade capitalista é a conquista da participação da classe trabalhadora nas decisões políticas implementadas pelo Estado. Esse modelo de democracia se tornou hegemônico no século XX, baseado na representação e na agregação de interesses através do sistema eleitoral.

Isso quer dizer que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por

peças eleitas para esta finalidade. Nesse sentido, a participação política dos cidadãos se restringe ao voto eleitoral periódico para a escolha de seus representantes, através das preferências individuais.

Pereira (2007) expressa que na sociedade capitalista, a restrição política é condição necessária à preservação da democracia, que, por meio da institucionalidade política, garante à elite o papel de dar racionalidade às decisões políticas, delegando às massas um papel secundário de apenas selecionar os representantes da sociedade entre os diferentes grupos da elite para representá-los no poder político.

O ressurgimento da democracia por meio da representação política se configura num contexto político e econômico de transição entre o feudalismo e a emergência da sociedade capitalista, e nesse processo os princípios fundamentais da democracia grega são resgatados e reconfigurados a partir da formação do Estado liberal.

A partir dessa perspectiva, a análise histórica da reconfiguração da democracia na modernidade é fundamental à identificação da relação entre democracia e liberalismo e o sentido das lutas políticas e das conquistas sociais realizadas pela classe trabalhadora no que se refere à condição de cidadania na sociedade capitalista.

Na concepção de Wood (2011), o modelo da democracia liberal representativa está relacionado à trajetória histórica da experiência anglo-americana na transição do feudalismo europeu ao capitalismo moderno. A identificação da democracia com o liberalismo foi possível porque no capitalismo a separação entre a esfera política e a esfera econômica possibilita a transferência de poderes substanciais do Estado à sociedade civil, à propriedade privada e ao mercado.

Em relação à doutrina liberal inglesa destaca-se, inicialmente, a relação entre a ascensão do sistema capitalista e a constituição da classe trabalhadora, uma vez que a ascensão do capitalismo e do trabalhador assalariado “livre e igual” ocorreu por meio do desligamento crescente dos indivíduos das obrigações e identidades costumeiras, corporativas e normativas (WOOD, 2011). É com a soberania individual que surge os pressupostos históricos da cidadania liberal

para os trabalhadores, mediante a desvalorização da esfera política em detrimento da importância da esfera econômica.

Essa mudança deve ser analisada em decorrência dos aspectos relacionados aos conflitos sociais, onde o marco da cidadania liberal surge com os conflitos entre os senhores feudais e a monarquia pela afirmação da independência daqueles em relação ao direito de liberdade de sua propriedade e dos seus servos (WOOD, 2011).

Tais condições evidenciam que a conquista da cidadania no liberalismo inglês emerge por meio da afirmação do privilégio aristocrático contra a invasão das monarquias. Ou seja, a soberania dos senhores feudais estava vinculada à restrição da atuação do Estado no desenvolvimento econômico, e nesse aspecto, a cidadania, inicialmente, não significava o reconhecimento da classe trabalhadora assalariada, mas de um estrato privilegiado da sociedade de classes.

Com a ascensão social da classe proprietária, por meio da valorização da propriedade no capitalismo, constata-se que a cidadania liberal foi direcionada à conquista da liberdade civil por meio da constituição do parlamentarismo como forma de governo. Nesse aspecto, Wood (2011) evidencia que a doutrina de supremacia parlamentar, restrita à centralidade no executivo, marcou a divisão entre a elite proprietária e os camponeses trabalhadores com a formação de um corpo ativo de cidadãos, mas exclusivo da classe proprietária para governar a multidão trabalhadora.

Essa restrição do poder político por parte da classe proprietária fez surgir questionamentos sobre a conquista da cidadania liberal na formação capitalista, e, conseqüentemente, modificações quanto à ampliação dessa cidadania à classe trabalhadora. Essa mudança ocorreu diante da divergência entre a valorização dos princípios feudais com a cidadania ativa e restrita para o processo de aperfeiçoamento da propriedade e do seu uso produtivo com a cidadania passiva e abrangente.

A mudança do sistema feudal para o capitalista ocasionou alteração nas relações sociais de produção, e conseqüentemente direcionou as relações sociais entre as classes proprietárias e as trabalhadoras assalariadas a partir da valorização da propriedade por meio do trabalho. É nesse aspecto, que a classe

trabalhadora assalariada passa a ter direito à cidadania por se tratar do direito de liberdade de criar, produzir e valorizar a propriedade para o desenvolvimento da sociedade.

A democracia moderna, assim, incluiu a massa de trabalhadores na participação política, possibilitou a origem dos princípios constitucionais – governo limitado, separação entre os poderes, liberdade civis – que implicou na mudança de governo caracterizada pela doutrina do parlamento inglês, que culminou com o deslocamento do centro do poder do senhorio à propriedade (WOOD, 2011). Nesse processo, o status cívico se tornou menos importante, já que os benefícios do privilégio político deram lugar à vantagem puramente econômica no capitalismo.

Diante dessas circunstâncias, a cidadania democrática liberal permitiu a extensão aos representantes da elite e dos trabalhadores assalariados, mas restringiu seus poderes, constituindo, assim, um corpo abrangente e passivo de alcance limitado. O pressuposto histórico da cidadania aos trabalhadores ocorreu por meio da desvalorização da esfera política, por esse motivo, a nova relação entre econômico e político reduziu a importância da cidadania e transferiu alguns de seus poderes exclusivos para o domínio totalmente econômico da propriedade privada e do mercado.

Esse deslocamento do poder do senhor feudal à propriedade privada provoca a dissociação entre a identidade cívica e o status socioeconômico, que possibilita a coexistência entre igualdade política e desigualdade econômica expressa na relação entre a igualdade política formal com a desigualdade de classes, como bem coloca Wood (2011, p. 184) sobre a constituição da democracia na sociedade capitalista:

... A separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista -, mas, como o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdades de classes – e é isso que limita a democracia no capitalismo. As relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal.

Na coexistência entre a desigualdade de classes e a igualdade jurídica a redefinição dessa democracia com a democracia liberal representativa na contemporaneidade surge com a constituição da república americana. Essa identificação da essência da democracia na sociedade americana não funciona apenas pela renúncia do poder, mas pela sua transferência aos outros por meio da representação.

A representação expressa pela democracia liberal americana é concretizada com a institucionalização da república americana, que na concepção de Wood (2011) definiu a democracia como sistema político na busca de transferência do poder aos representantes do povo e, por isso, constituiu não somente uma concessão necessária ao tamanho e à complexidade do país, mas à própria essência da democracia na substituição da democracia direta pela representação.

O argumento federalista da democracia representativa é o de bem público, que se constitui pela tensão entre o federalismo e o poder local em decorrência do aumento da distância entre identidade cívica e a ação no espaço público. O deslocamento geográfico da política local ao centro federal fez emergir a invocação do povo pelos federalistas como uma forma de transferir a verdadeira soberania para o governo federal (WOOD, 2011).

Essa estratégia política possibilitou que o governo fosse organizado pela representação controlada da oligarquia, e o povo foi esvaziado de conteúdo social. Isso ocorreu a partir da concepção de que o povo era uma categoria inclusiva, e os federalistas não tinham mais a opção de dar uma definição limitada, a solução era deslocar a democracia para uma esfera puramente política, distinta e separada da sociedade civil, ou seja, para a economia.

A redefinição da democracia liberal representativa ocorre por meio da defesa da liberdade de expressão, como parte da liberdade civil e, com isso, estabelece uma democracia ampla e socialmente inclusiva, através da representação política, já que a massa trabalhadora deve buscar em seus representantes a sua própria voz política.

Com essa proposta, a classe trabalhadora não é silenciada e tem seu direito de escolher seus próprios representantes, ocorre apenas o deslocamento do poder (WOOD, 2011). Nessa perspectiva, a cidadania, mesmo sendo inclusiva

e universal, ocorre por meio da distância ente o povo e a esfera da ação política, onde se constata uma ligação entre cidadania e participação política de forma frágil.

Verifica-se que a ideia liberal na democracia foi um projeto contrarrevolucionário na intenção de conter revoluções, não devendo, portanto, ultrapassar os limites aceitáveis. A democracia liberal deixa intocada à nova esfera de dominação e coação criada pelo capitalismo, sua transferência de poderes substanciais do Estado à sociedade civil, à propriedade privada e às pressões do mercado e, principalmente, à representação política dos cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

É fundamental destacar que a consolidação da democracia liberal representativa ocorre na segunda metade do século XIX, quando as classes dominantes buscam diversas maneiras de limitar, na prática, a democracia de massa (WOOD, 2011). A identificação da democracia com o liberalismo se estreita afastando, portanto, a democracia do povo, e, nessa perspectiva, o principal critério de valor democrático passa a ser o afastamento decidido do poder popular na participação e controle da sociedade.

As críticas realizadas à democracia liberal representativa no que se refere à restrição da participação direta dos cidadãos na construção da política na sociedade capitalista ocorrem por meio da política deliberativa discursiva defendida por Habermas (1997), a qual a integração social - participação da sociedade civil na elaboração das normas legais pelo Estado – tem como procedimento o discurso, na viabilização da argumentação e do diálogo estabelecido no fluxo da comunicação.

Habermas (1997) ao analisar a democracia liberal representativa faz críticas à forma como se constitui esse modelo de democracia, já que é por meio do processo democrático que se busca a superação da separação entre o Estado e a sociedade. Isso acontece com a normatização constitucional e democrática da sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico e, para isso, estabelece regras na formação de compromissos fundamentados nos direitos defendidos pelos liberais.

A compreensão desse modelo político centrado no Estado democrático apresenta uma ideia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em

termos de coletividade, uma vez que os cidadãos e seus interesses são representados por membros de organizações e de partidos políticos. Habermas (1997) destaca que os grupos de interesses são seletivos e sem muita influência sobre a política das associações, dessa forma a luta pelo poder se desenvolve essencialmente entre os membros da elite, que reduz de forma considerável o papel do processo democrático à escolha plebiscitária entre dirigentes.

A partir dessas críticas, Habermas (1997) defende a democracia deliberativa discursiva, a qual tem a política como um processo de integração entre o Estado e a sociedade civil, através da negociação e das formas de argumentação pelo diálogo e pelo discurso, que ocorrem por meio do fluxo de comunicação. Ou seja, essa é uma proposta de superação da concepção de política normativa direcionada prioritariamente pelo legislativo para a constituição do Estado democrático de direito por meio da participação social na esfera pública.

A outra perspectiva teórica que enseja críticas ao modelo de democracia liberal representativa é a Teoria do Estado Ampliado, criada por Gramsci (2012) que atua na busca da ampliação da ação do Estado na sua totalidade, através da constituição da sociedade política integrada à sociedade civil na construção de uma sociedade democrática participativa.

Gramsci (2012) evidencia as contradições na política liberal, quando esta defende que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Na realidade, o que se identifica é que o liberalismo é uma regulamentação de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva.

Nesse aspecto, o liberalismo é um programa econômico do próprio Estado, direcionado por uma fração do grupo dirigente, que quando modifica a orientação governamental não se trata necessariamente de uma nova sociedade política, e, menos ainda, de um novo tipo de sociedade civil. Trata-se, de uma alternância dos partidos entre os próprios dirigentes da elite, que são os representantes da sociedade civil.

Com a criação da teoria do Estado Ampliado, Gramsci (2012) analisa a realidade econômica-social italiana por meio da filosofia da práxis, rejeitando as relações sociais historicamente determinadas. Essa abordagem teórica avança

com a superação da revolução permanente pela hegemonia civil e pelo programa de reforma econômica através do qual se apresenta toda a reforma intelectual e moral.

Com a formação do bloco histórico, que articula a unidade entre a estrutura e a superestrutura e, assim, o Estado se amplia com a centralidade da luta de classe pela “guerra de posição”, isto é, numa conquista progressiva (ou processual) de espaços no seio e através da sociedade civil.

É a relação integral entre sociedade civil e sociedade política com a constituição da cidadania por meio da garantia dos direitos sociais construídos nos espaços públicos. A participação e o controle social são os nexos entre o planejamento e a institucionalização de leis e de normas sociais e a implementação das ações do Estado com as políticas públicas.

Verificou-se que no processo de transição do feudalismo ao capitalismo o resgate da democracia como forma de governo apresentou às condições políticas necessárias ao desenvolvimento da economia de mercado. Isso porque o Estado liberal resgatou os princípios fundamentais da democracia grega como o direito à participação popular na política, a liberdade de opinião e de expressão. Contudo, o resgate da cidadania com a representação política na sociedade capitalista limitou a participação popular às temáticas que abordam às plenas condições de vida, defendidos pelos ideais da democracia grega.

Isso reflete as contradições entre o reconhecimento da cidadania a todos os cidadãos e a defesa pela vida plena em sociedade conquistada nos ideais da democracia grega e a efetiva democracia na realidade da economia política, onde a satisfação das necessidades sociais dos indivíduos é atendida pelos serviços oferecidos pelo mercado, de acordo com as condições econômicas e suas respectivas classes sociais.

A democracia representativa e a restrição da cidadania liberal na modernidade levantaram questionamentos sobre as ações do Estado e direcionaram os movimentos sociais e as lutas políticas à ampliação da participação da sociedade civil nas discussões e nos debates sobre o desenvolvimento da sociedade. E, assim, as discussões sobre a participação direta do cidadão nas decisões políticas emergem com a defesa da democracia

deliberativa e a constituição do Estado democrático de direito voltado à garantia dos direitos sociais.

### **1.3 Democracia Deliberativa Discursiva**

O modelo democrático deliberativo se diferencia da democracia normativa liberal, porque esta concentra as ações na política legislativa e se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses, fundamentados nos direitos liberais. A crítica expressa à teoria normativa é realizada com a participação dos cidadãos, considerados por Habermas (1997) “uma presa” político-ideológica dos partidos concorrentes nas decisões institucionalizadas pelos representantes do Estado.

A teoria política deliberativa discursiva defendida por Habermas (1997) como um modelo de democracia que privilegia a participação da sociedade civil na construção do desenvolvimento social constitui-se a partir da concepção de política como um processo de negociação e de formas de argumentação. A relação entre direito e política legitima-se pela concepção de justiça social e pela dependência dos processos e pressupostos da comunicação.

Na constituição da democracia deliberativa, Habermas (1997) analisa o discurso, considerado o procedimento ideal à deliberação e a tomada de decisões. Essa técnica estabelece umnexo interno entre os compromissos e discursos de justiça social e os direitos humanos universais e a ética como condição da formação de regra à validade da argumentação e da negociação.

Para isso, verifica-se que as regras institucionalizadas organiza o conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento da estrutura da comunicação, da linguística e da socialização comunicativa na construção da justiça social na democracia deliberativa discursiva (HABEMAS, 1997). Sendo assim, na teoria do discurso, a construção do processo político de formação da opinião e da vontade dos participantes situa-se no centro da construção da democracia, institucionalizado pelos princípios do Estado democrático de direito.

Em relação à participação dos cidadãos, o meio utilizado é a rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar soluções racionais de

questões pragmáticas, morais e éticas – que são problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade. Para isso, quatro características são fundamentais na institucionalização dos processos da política deliberativa: a regra da maioria; os órgãos de representação; a transmissão de competências de decisão; e o entrelaçamento de permissões de controle.

No que se refere à regra da maioria, o entendimento que se dá entre os sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição. As pretensões de validade estão abertas à crítica e mantêm atualizado o risco do dissenso e também a possibilidade de resgate discursivo através da participação da sociedade civil (HABERMAS, 1997).

Constata-se, nesse processo de construção da democracia deliberativa, que, a partir do discurso, a política como procedimento se contrapõe ao modelo democrático normativo liberal por privilegiar a participação da sociedade civil na construção da política como um processo de discussão e de diálogo na defesa da justiça social. As regras institucionalizadas pelo Estado democrático de direito não se restringem ao poder legislativo, mas à participação ativa dos cidadãos para tratar das questões pragmáticas, morais e éticas da sociedade capitalista.

Com a finalidade de evidenciar o papel da sociedade civil e a formação da esfera pública na democracia deliberativa com fins voltados para a formação de uma sociedade integrada, Habermas (1997) realiza críticas à teoria da democracia pluralista – modelos normativos da democracia e os princípios realistas da teoria econômica e da teoria do sistema - e se apoia na teoria da escolha racional no que se refere ao nível discursivo das comunicações considerado a medida para avaliar a eficácia da razão procedimental na relação entre direito e política.

No que tange à teoria da democracia pluralista, esta é lançada pela sociologia no período pós-guerra que atribui ao poder social a medida para a força de imposição de interesses organizados. As críticas de Habermas (1997) recaem sobre sua inserção no modelo normativo do liberalismo, através da substituição da atuação dos cidadãos pelas organizações, e da introdução do processo circular – a ligação do poder social dos clientes com os partidos que conseguem o poder político –; e da legitimação das operações e realizações do Estado, que liga esse processo de implementação às pretensões dos clientes.

Na teoria democrática pluralista, como o sistema político tem que assumir a articulação das necessidades públicas relevantes, o caminho é a teoria do sistema, que abandona o nível dos sujeitos da ação, sejam eles indivíduos ou coletividades, e – amparada na diversificação dos complexos organizativos – chega à conclusão de que a sociedade constitui uma rede de sistemas parciais autônomos, que se fecham uns em relação aos outros. A interação entre tais sistemas não depende mais das intenções ou de interesses de atores participantes, mas de modelos de operação próprios, determinados internamente.

A teoria dos sistemas atribui à formação política da opinião e da vontade, dominada pela concorrência entre os partidos, um público de cidadãos clientes incorporados ao sistema político, porém desligados das raízes que os prendem ao mundo da vida, isto é, a sociedade civil, a cultura política e a socialização (HABERMAS, 1997). Essa teoria analisa o processo político essencialmente sob os pontos de vista da autorregulação do poder administrativo, e divide a política e o direito entre vários sistemas funcionais, fechados recursivamente sobre si mesmo.

Habermas (1997) destaca ainda outras críticas à teoria do sistema quanto ao poder que é delegado aos sistemas corporativos de negociação e que, como a atuação do Estado se dá na competência do legislativo, a reprodução do direito e da política cai no campo da autoridade dupla – dividida entre administração estatal e sistemas sociais funcionais.

Verifica-se, assim, que as críticas tecidas por Habermas à teoria pluralista como modelo de democracia nas sociedades capitalistas complexas ocorrem por se tratar de uma teoria apoiada estritamente nas normas, uma vez que participação social é substituída pelas organizações, e estas direcionam a atuação da política, através da formação de uma rede de sistemas parciais e autônomas. Nessa política, as intenções e os interesses dos atores participantes não são considerados importantes, e a atuação estatal é hierarquicamente fragmentada.

Em relação à teoria da escolha racional, Habermas (1997) ressalta que a base à democracia deliberativa discursiva surge do agir social que envolve questões ético-sociais e razões morais; e do processo democrático considerado um mecanismo que modifica preferências através de discussões públicas. O que

interessa são os aspectos procedimentais da formação racional da vontade ao lado do agir estratégico entre a atuação regulada por normas e o reconhecimento intersubjetivo dessas normas.

No processo político racional, a argumentação é capaz de suplantar o mecanismo das negociações, e o novo mecanismo de coordenação da ação é a comunicação entre participantes da argumentação que agem em função do entendimento, ao lado de atores que procuram influenciar-se estrategicamente.

Nesse processo de discussão, os argumentos incluem a questão da justiça, da ética e da política, que, por meio dos pressupostos comunicacionais, remete à regularização deliberada e à formação das contendas para a institucionalização nas corporações parlamentares, fazendo com que o processo democrático filtre argumentos e deixe vir à tona os que são capazes de produzir legitimidade.

A partir da análise dessas duas teorias, Habermas (1997) consegue encontrar o momento em que a validade dos argumentos constitui a condição do processo de mudança da teoria da escolha racional para a teoria deliberativa discursiva e, com isso, formar a base do modelo da democracia deliberativa discursiva:

... As condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação. Estes podem ser considerados como arranjos que influenciam as preferências dos participantes, pois eles selecionam os temas, as contribuições, as informações e os argumentos, de tal modo que somente os que são "válidos" conseguem atravessar, em caso ideal, o filtro das negociações equitativas e dos discursos racionais, assumindo importância para as tomadas de resolução (HABERMAS, 1997, p. 72).

O processo de constituição da democracia deliberativa discursiva ocorre por meio do processo de validação dos argumentos/discursos considerados importantes para a tomada de decisão por parte do Estado democrático de direito. As decisões, para serem legítimas, precisam ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios da democracia.

A relação entre política e direito na democracia deliberativa discursiva funciona pelo processo de implantação da circulação do poder regulado pelo Estado de direito, onde os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional são ordenados no eixo centro-periferia, e estruturados através de um sistema de comportas (HABERMAS, 1997).

No tocante à participação do cidadão na construção da política deliberativa, Habermas (1997) destaca a importância da função da esfera pública política em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, e que, para isso, ela se forma a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas, e os problemas tematizados transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida.

Nesse aspecto, a esfera como um espaço público concreto – fórum, palcos, arenas – representa uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, que funciona através das relações interpessoais nascidas no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros. Essa concepção de esfera pública está relacionada ao agir comunicativo<sup>4</sup>, que está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.

Ao caracterizar a esfera política pública pela função de captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo e de representar um espaço político concreto de participação da sociedade civil, Habermas (1997, p. 92) define-a como:

[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.

---

<sup>4</sup> Segundo Habermas (1989), o agir comunicativo pressupõe um agir orientado para o entendimento mútuo, através do processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: o iniciador que domina as situações por meio de ações imputáveis, bem como é o produto das tradições nas quais se encontra.

Essa definição de esfera pública relacionada à sociedade civil e à formação da opinião e da vontade institucionalizada no complexo da política pública forma um ponto de partida para a política deliberativa na formação do sistema político. Nesse sentido, a atuação da sociedade civil se dá a partir de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem para a esfera pública política.

Nesse aspecto, a sociedade civil constitui para Habermas (1997) uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. A sociedade civil tem seu núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

Ao criticar a concepção de sociedade civil ligada à tradição liberal da sociedade burguesa – sistema das necessidades do trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado, constituída através do direito privado – Habermas (1997) destaca que a sociedade civil faz parte de um sistema político que é sensível à influência da opinião pública, conectado à esfera pública, através da atividade dos partidos políticos e da atividade eleitoral dos cidadãos. Esse entrelaçamento é garantido por meio do direito dos partidos de contribuir na formação da vontade política do povo e do direito de voto ativo e passivo dos sujeitos privados – a participação social.

Conclui-se, assim, que o modelo de democracia deliberativa discursiva defendida por Habermas faz parte de uma concepção de sociedade que tem na participação ativa dos cidadãos a construção do direito pautado pela compreensão de justiça social e da política como um processo de negociação e argumentação. A institucionalização das regras e normas pelo Estado democrático de direito tem relação com a “validade” dos temas mais importantes filtrados pelos participantes da sociedade civil na esfera pública no agir da comunicação.

Esse modelo de democracia deliberativa defendida por Habermas – apesar de enfatizar a importância do papel da sociedade civil e da formação da esfera pública na construção de uma sociedade democrática de direito pautada pela cidadania ativa na defesa da justiça social – sofre críticas por parte de Fraser (2001). Esta analisa a concepção de justiça social a partir da teoria crítica do reconhecimento das diferenças na era pós-socialista.

Além desta, também há críticas por parte de Telles (2004) – que defende a participação da sociedade civil na construção da cidadania a partir da problematização do direito na questão das práticas sociais, valores e discursos que afetam o modo como as desigualdades e as diferenças são figuradas no cenário público –; e por Dagnino (2002), que considera a esfera pública um espaço de discussão política limitada no que concerne ao acompanhamento dos abusos do poder público sobre a sociedade civil.

Inicialmente, Fraser (2001) enfatiza que o sentido de “validade” dos temas que são filtrados na esfera pública pelos cidadãos no processo comunicativo defendido pela concepção da política deliberativa discursiva de Habermas recai sobre o sentido de justiça social quanto à participação da sociedade civil na construção das normas sociais. A autora explica que a relação entre política e direito ocasiona o processo de injustiça social contra alguns grupos sociais, já que as culturais enraizadas na sociedade são institucionalizadas no Estado e também na economia, e as desvantagens econômicas impedem a participação igual na esfera pública e no cotidiano.

A injustiça social decorrente da institucionalização de normas que prioriza determinados grupos sociais em detrimento de outros, provoca a divisão entre os grupos sociais fortes e os fracos, que atuam na esfera pública para discutir e filtrar os temas considerados relevantes para alguns. Nesse processo de dominação e exclusão, destacam-se os eixos culturais e os socioeconômicos da injustiça, que predominam sob a temática do gênero e da raça na sociedade.

As injustiças socioeconômicas que estão enraizadas na estrutura político-econômico da sociedade – exploração, marginalização, privação – e as injustiças culturais/simbólicas – representação, interpretação e comunicação – ocorrem pelo processo de negação de alguns grupos em detrimento de outros. Isto é, as desvantagens econômicas impedem a participação social de alguns grupos nas

discussões de temas realizados na esfera pública e, por isso, a institucionalização de normas pelo Estado ocasiona o não reconhecimento cultural de temas expressos por grupos excluídos (FRASER, 2001).

A defesa da teoria crítica do reconhecimento das diferenças se destaca no final do século XX, no período pós-socialista, no qual os conflitos sociais passam a ser analisados pela mobilização política de grupos que defendem o reconhecimento e o direito de temáticas específicas como nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade.

Essa mobilização política caracteriza a identidade de grupos sociais e, com isso, substitui o interesse de classes pela política de identidade como principal incentivo à participação da sociedade civil na construção de políticas públicas em decorrência das disputas pelo reconhecimento social.

É por meio da política de identidade que se estabelece a coerência entre a política cultural da diferença combinada com a política social de igualdade com vistas a combater as injustiças socioeconômica e cultural. Nas sociedades contemporâneas, segundo Fraser (2001), essas injustiças estão imbricadas dialeticamente, reforçando-se mutuamente pelo ciclo vicioso de subordinação cultural e econômica.

Isto é, as normas culturais enraizadas de forma injusta contra alguns são institucionalizadas no Estado e na economia, e as desvantagens econômicas impedem a participação igual na produção da cultura em esferas públicas e no cotidiano. A defesa da teoria crítica do reconhecimento da diferença é a transformação geral dos padrões societários de representação e comunicação, a fim de alterar todas as percepções de individualidade, através da formação do grupo genérico do reconhecimento.

Essas transformações são possíveis a partir do reconhecimento das coletividades ambivalentes – gênero e raça –, que, quando oprimidos ou subordinados, sofrem injustiças ligadas à economia política e à cultura, simultaneamente, e, assim, implicam em ações de redistribuição e de reconhecimento (FRASER, 2001).

Em relação à coletividade ambivalente de gênero, na dimensão político-econômica, a estrutura da divisão fundamental é entre trabalho produtivo assalariado e trabalho produtivo doméstico não assalariado, como também

ocupações manufatureiras e profissionais bem pagas, dominadas por homens e trabalho doméstico e de “colarinho rosa”, mal pago, dominado por mulheres. Essa condição gera modos de exploração, marginalização e privação específicos de gênero. A injustiça distributiva exige uma emenda redistributiva, e a abolição de gênero do trabalho, que elimina a especificidade do gênero, ou seja, o seu reconhecimento (FRASER, 2001).

Na dimensão cultural-valorativa, a questão de gênero apresenta elementos mais similares à sexualidade do que à classe, e isso traz a problemática do reconhecimento pelo androcentrismo, que é a construção autoritária de normas que privilegiam características associadas com a masculinidade. As punições sofridas pelas mulheres – como agressão sexual, exploração sexual, violência doméstica – são sujeições a normas androcêntricas nas quais as mulheres aparecem como menos importantes ou desviantes. Esses males são injustiças de reconhecimento, relativamente independentes da economia política e não meras superestruturas (FRASER, 2001).

No que se refere à coletividade ambivalente da raça, esta se assemelha à classe pelo princípio estruturante da economia política com a divisão dentro do trabalho assalariado, colonialismo e escravidão com formas brutais de apropriação e exploração, efetivamente estabelecendo os negros como uma casta político-econômica. O acesso ao mercado de trabalho transforma grandes segmentos da população de cor em subproletariados degradados e supérfluos.

A raça na dimensão cultural-valorativa também incorpora alguns elementos que são mais como sexualidade do que classe, através do eurocentrismo, com a construção autoritária de normas que privilegiam traços associados com o fato de ser branco. O racismo cultural faz predominar a desvalorização e depreciação de coisas tidas como negras, marrons e amarelas.

Verifica-se que, na teoria crítica do reconhecimento das diferenças, a concepção de justiça social e de direito fundamenta-se na abordagem da identidade política formada pela mobilização de grupos sociais específicos que se organizam em defesa de temáticas em comum. Essa teoria enfatiza a “fragilidade” da abordagem das lutas de classes por considerá-la restrita à explicação das injustiças sociais aos aspectos econômicos e se limitar à questão da afirmação ou

transformação, principalmente nas coletividades consideradas ambivalentes como a de gênero e a de raça.

Para Fraser (2001) o caráter ambivalente de gênero e raça é um dilema, e não se trata apenas de falar sobre afirmação ou transformação, mas da relação entre resultados oferecidos pelo Estado *versus* os processos que os produzem. Sendo assim, ela estabelece uma matriz com quatro células com os dois pares de remédios incompatíveis: a primeira é a política de redistribuição afirmativa do Estado de Bem-Estar liberal que tem conflito com a política transformativa de reconhecimento de desconstrução; e a segunda é a política de redistribuição transformativa do socialismo colidindo com a política afirmativa de reconhecimento do multiculturalismo dominante.

A partir da compatibilidade da transformação com a afirmação, Fraser (2001) ressalta que tanto para gênero como para raça o cenário que mais escapa do dilema de redistribuição/reconhecimento é a combinação de socialismo na economia e desconstrução na cultura como condição de superioridade às outras alternativas. A intersecção de classe, raça, gênero e sexualidade intensifica a necessidade de soluções transformativas e promove melhor a construção de coalizões para a multiplicidade de antagonismos sociais.

O projeto de transformar as estruturas profundas da economia política e da cultura parece ser orientação pragmática ampla capaz de fazer justiça a todas nas atuais lutas contra injustiças. É só por meio de concepções alternativas de redistribuição e reconhecimento que se pode obter os requisitos de justiça para todos.

Constata-se, nesse caso, que a concepção de justiça social não se restringe à condição de afirmação ou transformação social, mas acontece pela coerência entre as ações do Estado e o atendimento às lutas sociais dos grupos mobilizados. Nessa relação de conflitos, entre contradição e coerência, somente a combinação entre a política de redistribuição transformativa com a política transformativa de reconhecimento de desconstrução é que se pode garantir a justiça social para todos os grupos e coletividades ambivalentes.

Uma questão fundamental sobre a teoria do reconhecimento das diferenças é que Fraser (2001) faz críticas contundentes à concepção “marxiana ortodoxa da teoria das lutas de classes”, que não identifica a classe trabalhadora

pelo reconhecimento da sua diferença. Ela ressalta que a classe trabalhadora explorada é um modo de diferenciação social enraizada na estrutura político-econômica da sociedade, e injustiçada por parte da classe capitalista, restringindo-se a um arranjo de distribuição/redistribuição, sem levar em consideração a cultura e a valoração.

Nesse aspecto, a crítica sobre a justiça social, na concepção da democracia participativa discursiva de Habermas, é expressa pela teoria do reconhecimento das diferenças na divisão dos grupos na esfera pública, e que o grupo fraco não consegue deliberar sobre temáticas específicas que não estão ligadas a defesa dos indivíduos que constituem o grupo forte. Essa condição exclui grupos sociais do processo participativo ativo da sociedade civil na construção da democracia discursiva.

No tocante a crítica de Telles (2004) quanto à construção do direito pela teoria deliberativa discursiva, ela enfatiza que tal concepção contraria o direito pensado pela ótica da dinâmica societária, uma vez que esse direito, como forma de sociabilidade e regra de reciprocidade constrói, vínculos civis entre indivíduos, grupos e classes sociais.

A questão da normatividade legal e institucional da vida social depende, sobretudo, da concepção pública de democracia que reconheça a legitimidade dos conflitos e a diversidade dos valores e interesses demandados pela heterogeneidade da sociedade civil. Essa visão tem como pressuposto estrutural uma sociedade extremamente complexa e contraditória, e o sentido da participação social e do reconhecimento e valorização das diferenças sociais decorrem da luta pela garantia dos direitos sociais para todos.

As lutas pelo reconhecimento da alteridade, validade e legitimação de atos, valores, opiniões e aspirações dos diversos grupos e classes sociais a partir de uma cultura pública democrática ocorrem pelas mediações dos conflitos sociais na construção de leis e regras de uma convivência cidadã.

Na construção da cidadania, os direitos são tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como as desigualdades e as diferenças ocorrem no cenário público. A heterogeneidade da sociedade civil e a sua participação na construção da democracia, nos espaços públicos, está vinculada

à forma como os interesses se expressam e ao modo como os conflitos sociais se realizam.

Em relação às críticas expressas por Dagnino (2002) à esfera pública de Habermas, a análise surge pela concepção de espaço público criado historicamente por certos setores das burguesias europeias durante o período do movimento da Ilustração. E, com isso, a finalidade desses espaços é de abrir ambientes que debatem assuntos públicos de interesse coletivo, porém voltados ao questionamento do direito dos governantes de monopolizar as decisões, e assim, são considerados locais que funcionam à crítica.

Nesse sentido, a esfera pública apresenta sua fragilidade e limitações por funcionar como um espaço de debate defensivo aos abusos do poder público, e não como uma instância com potencial ofensivo para promover a justiça social para todos. Isso acontece porque a esfera pública incide sobre o poder político por mecanismo indireto, apenas influenciando a implementação de políticas públicas sociais.

A partir dessa concepção, Dagnino (2002) defende que o sentido da participação ativa dos cidadãos pela concepção de justiça social está pautado pela construção de espaços públicos participativos – conselhos, fóruns, câmaras – para promover o debate amplo e democrático no interior da sociedade civil sobre temas excluídos nas ações do Estado na sociedade.

Verifica-se que a abordagem teórica da democracia deliberativa discursiva defendida por Habermas emerge no contexto de críticas à democracia liberal representativa em decorrência da restrição à participação direta dos cidadãos nas decisões políticas. E nesse sentido, Habermas lança a defesa da integração entre o Estado e a sociedade civil, por meio da participação direta dos cidadãos na política.

Essa abordagem teórica aponta que a relação entre direito e política legitima a concepção de justiça social, através do pressuposto da comunicação que tem como procedimento o discurso. Nessa relação pressupõe que haja uma superação da política normativa restrita ao legislativo, e ao mesmo tempo, a valorização da constituição do Estado democrático de direito por meio da participação social na esfera pública com a elaboração de normas legais.

Contudo, apesar da democracia deliberativa discursiva resgatar alguns princípios da democracia grega como a participação direta dos cidadãos na construção de normas legais, através da criação de espaços públicos, e com isso, defender a viabilização da integração entre Estado e sociedade civil, constata-se que essa teoria apresenta suas fragilidades quando pressupõe que o discurso é o procedimento que define as decisões da maioria nas esferas públicas no contexto da sociedade capitalista.

Isso porque o discurso/argumento é o procedimento que seleciona os grupos de indivíduos de acordo com as temáticas colocadas em questionamento, e que quem tem melhor preparo para dialogar e debater as temáticas se posiciona de acordo com os seus interesses, considerando que a sociedade civil é heterogênea e, dividida em classes sociais. Nesse aspecto, o discurso funciona voltado à defesa dos interesses que atendam às necessidades de cada grupo, e assim, a participação da sociedade civil se configura pela divisão entre grupos de acordo com seus interesses particulares, ocasionando a exclusão e a injustiça social para alguns.

Outro ponto de fragilidade dessa teoria é que a esfera pública constitui local para que os participantes debatam temáticas que solucionem questões pragmáticas, morais e éticas. Essas temáticas se restringem a questões de representação política e de comportamento dos cidadãos, não se leva em consideração situações que abordam problemas sociais como direito à assistência social, a precarização do trabalho e às melhorias das condições de vida para todos os cidadãos.

Nesse sentido, fica evidente que apesar de alguns princípios democráticos gregos se fazerem presentes na abordagem teórica deliberativa discursiva, o procedimento do discurso direciona as ações do Estado para atender às temáticas de grupos sociais específicos, e com isso, limita o espaço público de participação política por não considerar as contradições entre as classes sociais.

A partir de tais fragilidades, a democracia deliberativa participativa constitui a abordagem teórica que defende a ampliação do Estado com a constituição de espaços públicos de participação da sociedade civil nas decisões políticas. O reconhecimento da diversidade de sujeitos na sociedade civil e no Estado e os

diferentes projetos políticos societários fortalece a cultura de direitos por meio da busca do exercício efetivo da cidadania.

A perspectiva da democracia participativa abordada a partir da filosofia da práxis na realidade latino-americana tem como fundamento a ampliação do conceito de política, mediante a participação cidadã no seu aspecto integral – acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais – e deliberação nos espaços públicos. Com isso, a democracia não se limita a procedimentos do discurso, mas constitui um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos na participação direta das decisões e no controle social das ações do Estado.

#### **1.4 Democracia Deliberativa Participativa**

A concepção de participação e de controle social com a democracia deliberativa participativa tem relação com o reconhecimento da atuação da sociedade civil nos novos espaços públicos de decisões políticas. A relação entre sociedade civil e sociedade política representa o processo de integração das ações estatais voltadas ao atendimento dos interesses dos cidadãos.

Nesse sentido, a cidadania defendida pela concepção de democracia participativa tem como fundamento a Teoria do Estado Ampliado, quando esta reconhece que as decisões políticas não se restringem aos representantes do Poder Público, mas se amplia a partir da atuação e do poder de decisão da sociedade civil com a construção das normas legais nos espaços deliberativos.

A participação e o controle social da sociedade civil na política defendida pela concepção de desenvolvimento e integração social têm relação com a constituição democrática institucionalizada em Atenas, na Grécia antiga. Aristóteles (2000) analisa que a democracia na Grécia emerge com Sólon, legislador que deu ao povo o poder de eleger os magistrados e de exigir-lhes a prestação de contas ao final do mandato.

É a partir da compreensão de que a atuação em conjunto dos cidadãos na democracia possibilita o necessário entendimento sobre o desenvolvimento da sociedade, que Aristóteles (2000) apesar de ser defensor da aristocracia, considerou justo que o povo, a partir da participação nos conselhos e nos

tribunais, tenha o controle total sobre os assuntos pertinentes à sociedade como um todo.

Aristóteles (2000) acrescenta ainda que os avanços na democracia grega vão se ampliando com novas constituições como o direito à informação, e criação de legislações especiais que trata de proteção à integridade física dos indivíduos nos processos criminais. Nessas conquistas, destacam-se direitos voltados às áreas sociais como os benefícios sociais às pessoas deficientes que apresentam dificuldades ao exercício do trabalho; e assim com a tutela do Estado às crianças órfãs.

Nessa perspectiva, a democracia deliberativa participativa constitui o modelo de democracia que resgatou os ideais de justiça e de igualdade social, através da ampliação de direitos constitucionais, políticos, e principalmente os direitos sociais, que já haviam sido propostos pela constituição democrática ateniense. É diante da retomada desses princípios fundamentais voltados ao bem estar dos cidadãos, que as ações do Estado com políticas públicas sociais se fortalece no processo de rejeição ao Estado liberal e de defesa do Estado democrático de direito.

A cidadania, nesse aspecto, constitui o ponto relevante desse modelo democrático quando a proposta de desenvolvimento social é o processo de integração entre a sociedade civil e a sociedade política, considerando que a participação direta e o controle social nas decisões políticas são as condições reais de defesa do projeto político de transformação social. É na defesa da cidadania integral que a abordagem teórica do Estado Ampliado, criada por Gramsci (2012), defende a participação atuante da sociedade civil, e rejeita a representação política.

Com base na abordagem teórica do Estado Ampliado, Gramsci (2012), inicialmente analisa as fragilidades da democracia liberal representativa a partir da particularidade do processo de formação do Estado italiano, considerado atrasado, no aspecto político, em relação ao Estado francês.

E nessa análise, houve a identificação de que as desigualdades nas representações políticas entre as classes sociais, através das ideias e das opiniões, não nascem espontaneamente em cada indivíduo, mas predominam de

um centro de formação que surge da irradiação e da persuasão de um grupo de homens que elabora e apresenta na forma de política para todos.

Outro aspecto importante analisado por Gramsci (2012), nos regimes representativos, é que o número de votos é a manifestação terminal de um longo processo político, no qual a maior influência pertence aos que dedicam ao Estado e a nação suas melhores forças. Nesse aspecto, é possível identificar as limitações desse regime ao analisar que o consenso, nos outros regimes políticos, não tem no momento do voto uma fase final e, por isso, supõe um consenso permanentemente ativo.

Verifica-se, assim, que Gramsci consegue identificar e analisar dois aspectos que restringem a participação da população nas decisões sobre o desenvolvimento da sociedade italiana: o primeiro aspecto é o domínio cultural restrito ao grupo da classe dominante, que já detém o poder econômico e o político; e o segundo aspecto é que o voto é o determinante das decisões tomadas pelos representantes do Estado sobre as intervenções do Poder Público na sociedade.

A partir dessa perspectiva, o regime democrático representativo impossibilita a participação direta de todos os cidadãos na viabilização da política pública ao desenvolvimento pela justiça social. Com isso, Gramsci analisa, na sociedade italiana, as relações sociais entre as classes e suas frações, identificando o processo de formação social do Estado moderno.

No que se refere ao processo de formação do Estado italiano, Gramsci (2012) parte dos sucessivos fracassos da tentativa de criação de uma vontade coletiva nacional popular, e atribui o problema a três condições fundamentais: a formação de determinados grupos sociais; a situação interna econômico-corporativa; e as forças opostas da aristocracia e da burguesia rural.

A partir dessa análise, constata-se que é impossível a participação popular na política se as grandes massas não irromperem simultaneamente por meio de uma reforma intelectual e moral, ligada a um programa de reforma econômica.

Isso porque o desenvolvimento de uma sociedade ocorre a partir da participação dos cidadãos por meio da integração entre as mudanças na questão econômica vinculada à questão política e cultural, e, somente com a formação do

bloco histórico, se torna possível a constituição entre superestrutura e a estrutura no processo de transformação social.

A relação intrínseca entre superestrutura e estrutura e a participação social na construção de política pública nas democracias modernas fez Gramsci (2012, p. 24) lançar questionamentos sobre a formação social dos países e avançar na identificação da estratégia de mudança da revolução permanente à conquista da hegemonia civil nos países desenvolvidos:

Conceito político da chamada “revolução permanente”, surgido antes de 1848, como expressão cientificamente elaborada das experiências jacobinas de 1789 ao Termidor. A fórmula é própria de um período histórico em que não existiam ainda os grandes partidos políticos de massa e os grandes sindicatos econômicos, e a sociedade ainda estava sob muitos aspectos, por assim dizer, no estado de fluidez: maior atraso do campo e monopólio quase completo da eficiência político-estatal (...) aparelho estatal relativamente pouco desenvolvido e maior autonomia da sociedade civil em relação à atividade estatal.

Fica evidente que, a partir das lutas sociais que culminaram com a Revolução Francesa, foi possível identificar que o período da revolução permanente está relacionado a um momento sobre o qual as instituições sociais, e principalmente os partidos políticos funcionavam de forma precária. Sendo, por isso, necessária a revolução permanente pelas armas para evitar que o poder político retrocedesse à classe dominante conservadora.

Em relação ao processo de mudança da participação da sociedade civil da revolução permanente à hegemonia social, Gramsci (2012) coloca que na arte política ocorrem situações semelhantes a da arte militar, já que a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz.

Isso ocorre porque, nas estruturas das democracias modernas, o conjunto das organizações estatais e o conjunto de associações da vida civil constitui na arte política algo similar às trincheiras e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posições (GRAMSCI, 2012). Sendo assim, o sentido da hegemonia social corresponde às relações de poder que se forma na sociedade

civil, e que tal hegemonia pressupõe que sejam levadas em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida.

É diante das relações de poder na sociedade civil e no contexto político e econômico de fracasso da classe dirigente em atender as reivindicações das classes subordinadas, que a crise orgânica reflete a mobilização das amplas massas que saem das condições de passiva para apresentarem suas reivindicações. Isso retrata a importância da sociedade civil na formação social diante do questionamento da política pela classe dominante.

Nos Estados mais avançados, a sociedade civil tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às irrupções do elemento econômico imediato e, por isso, o processo de mobilização popular para participar da política se deu pela mudança da “guerra de manobra” à “guerra de posição”. Essa posição constitui a transformação da participação pela força física à participação como um direito constitucional nas lutas pela igualdade e justiça social (GRAMSCI, 2012).

A partir da concepção da teoria do Estado Ampliado gramsciano é possível identificar que a política abrange também a participação ativa da sociedade civil, destacando o posicionamento entre os diferentes grupos sociais e as relações de poder estabelecidas entre eles e suas frações de classes. É por meio da intrínseca relação entre a questão econômica e a questão político-cultural que a democracia participativa constitui uma relação integral entre sociedade civil e sociedade política na transformação social.

A participação e o controle social na democracia participativa constituem condições fundamentais à construção do Estado democrático de direito, principalmente em sociedades marcadas por fortes desigualdades sociais como as dos países da América Latina, onde se destaca a redemocratização da sociedade brasileira. A atuação de representantes da sociedade civil na construção de políticas públicas de desenvolvimento possibilita limitar a atuação do Estado, e exigir cada vez mais ações que conduzam ao fortalecimento e garantia dos direitos sociais.

A particularidade da formação social dos países latino-americanos com a constituição da democracia participativa como sistema político que atua por meio da participação e do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado nos novos espaços de discussão e de debate tem relação com o modelo participativo

dos países do Sul, que é diferente do desenvolvimento que ocorre no modelo participativo dos países do Norte.

Nos modelos participativos do Norte, segundo Pereira (2007), a década de 1960 representou um período de convulsões políticas para os países europeus e os Estados Unidos sobre o aumento da participação política para além do mero voto eleitoral em nível local, e em outros espaços como o ambiente de trabalho. A participação real dos indivíduos de fato ocorre com a diminuição das desigualdades socioeconômicas.

A característica fundamental do sistema democrático participativo do Norte é a relação entre a democracia participativa e os elementos da democracia liberal representativa, como o voto periódico, os partidos políticos e os representantes políticos. Esse é o reconhecimento de uma concepção forte de democracia, permitindo a ampliação da prática e análise da democracia para além do sistema político e em direção à sociedade civil, mas no contexto político econômico da sociedade capitalista (PEREIRA, 2007).

Em relação aos modelos participativos do Sul, segundo Pereira (2007), o debate sobre a democracia na América Latina se destaca, inicialmente, com as teorias da transição e da consolidação democrática. Essas teorias são criticadas porque o processo de consolidação da democracia se restringe ao espaço institucional da política, que ocorre por meio da separação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Na busca de superar a limitação da institucionalidade política, o debate sobre a construção da democracia na América Latina é impulsionado por três direcionamentos no decorrer do contexto histórico referente aos avanços dos direitos sociais: a consolidação da democracia eleitoral na América Latina; a insatisfação com a democracia em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política; e a análise de experimentos de inovação democrática na busca da superação do modelo hegemônico da democracia representativa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Em relação ao direcionamento da análise de experimentos de inovação democrática, a discussão sobre a construção da democracia atua na ampliação do campo da política e na construção da cidadania, através da resignificação da democracia com a construção de um novo projeto baseado nos princípios de

extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidade decisória e da participação política da sociedade civil.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) consideram que a renovação do debate da democracia em relação à democracia representativa acontece no campo das novas experiências, onde é possível identificar as disputas entre projetos políticos: projeto democrático participativo e o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, que funciona pelo discurso participativo e de revalorização simbólica da sociedade civil.

A discussão sobre a ampliação da democracia encontra no projeto político participativo um contraponto à proposta neoliberal de limitação da noção da política. Isso ocorre a partir do reconhecimento de novas práticas políticas que procuram ampliar a noção da política por meio do reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil, dos projetos políticos e das trajetórias sociedade civil-sociedade política. (PEREIRA, 2007).

Nessa perspectiva, o debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias. É na discussão da ampliação democrática, com a democracia participativa, que o conflito constitui-se como componente inerente das relações políticas e sociais.

No tocante à heterogeneidade da sociedade civil, a constituição de espaços deliberativos, com o aumento da quantidade dos espaços de decisões e da qualidade da participação no projeto político participativo, representa um ponto de ruptura com a democracia liberal representativa, na qual a participação ocorre por meio da argumentação e da tomada de decisões dos diferentes sujeitos, e seus respectivos projetos políticos de desenvolvimento societário.

As relações entre Estado e sociedade civil atuam como um eixo articulado da construção democrática mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos. A valorização da sociedade civil ocorre por meio da heterogeneidade de múltiplos atores que operam em diferentes espaços públicos, ultrapassando a visão homogênea da sociedade.

Nesse aspecto, Dagnino; Olvera; Panfichi (2006, p. 27) destacam o sentido da sociedade civil no novo debate democrático:

A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Os diversos atores, com interesses, agendas e projetos variados se originam em distintos contextos históricos e políticos de cada nação e a eles respondem. Essa heterogeneidade foi, em alguns casos, incentivada por políticas estatais dirigidas para atender seletivamente interesses ou demandas específicas, em lugar de promover e garantir o acesso a direitos gerais.

A desmistificação de uma sociedade civil virtuosa e homogênea e de um Estado que encarna todos os vícios da política ocorre por meio da identificação da pluralidade de atores que defendem os mais variados projetos políticos, inclusive aqueles que expressam a concepção de uma sociedade conservadora (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). É preciso destacar o papel das instituições sociais, principalmente aquelas que apresentam diversos formatos e agem de formas muitas vezes consideradas autoritárias.

A percepção da heterogeneidade da sociedade civil é fundamental para identificar as limitações da democracia liberal representativa, que não admite o conflito social e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições, e também por possibilitar tecer críticas à teoria da democracia de transição, que defende a mobilização social apenas à conquista da democracia representativa.

Verifica-se, nesse processo democrático, que os modelos democráticos, entre os quais o liberal representativo e os deliberativos consultivos e o participativo da teoria da transição e consolidação, concebem a democracia através da separação entre a sociedade civil e a sociedade política. Essa separação possibilita a constituição de uma sociedade civil pouco ativa e a atuação de um Estado monopolizador e defensor apenas dos direitos civis.

Em relação à heterogeneidade do Estado, destaca-se a constituição de instituições que se formaram em meio aos diferentes ciclos e períodos políticos. A organização das diferentes estruturas estatais ocorre por meio do plano vertical, nos níveis de governo federal, estadual e municipal; e do plano horizontal pelo executivo, legislativo e judiciário (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Nesse sentido, a dinâmica do processo de construção da democracia no federalismo ocorre pela construção de espaços de pluralidade política e de experimentação democrática em alguns níveis de governo; já em outros níveis, há a preservação do poder de elites regionais tradicionais que resistem ou se adaptam aos processos políticos nacionais.

Constata-se, assim, que a atuação do Estado mediante a participação social com a constituição de espaços públicos e a atuação dos partidos políticos possibilita a ampliação da política, caracterizando o que se pode denominar de sociedade política. A consolidação da democracia é possível com a integração sociedade civil-sociedade política a partir de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na sociedade política.

Na visão de Dagnino; Olvera; Panfichi (2006), a sociedade política é um complexo cultural-organizacional da ação e das instituições políticas, em que os atores e instituições intermediam a relação sociedade-Estado. A ação política é parte da lógica da própria sociedade civil no contexto da defesa dos projetos políticos.

A concepção de projeto político se pauta pela heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, onde é possível identificar as diferentes culturas ou tradições políticas, que podem ser participativas e democráticas ou clientelistas, corporativas e autoritárias. Os projetos políticos evidenciam, assim, as continuidades e as rupturas que se manifestam na construção democrática.

No que se refere às continuidades dos projetos políticos, destacam-se o corporativismo, o clientelismo e o autoritarismo, os quais ficam evidentes que os representantes das elites regionais tradicionais que resistem ou se adaptam aos processos políticos nacionais se dá pela necessidade de governos de coalizão. Nesses governos, há a distribuição de cargos no aparato do Estado, que leva à heterogeneidade de projetos e práticas em seu interior (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Já em relação às rupturas políticas, no projeto democrático participativo, a participação da sociedade civil faz retomar o conceito de espaços públicos, na busca pela primazia da publicidade para tornar manifesto o que está oculto, de dar a conhecer aos atores, as opiniões, valores e princípios que são defendidos.

Com isso, espaço público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) é o local que visibiliza o conflito, que reconhece os interesses e opiniões na sua diversidade, e que busca a igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder.

A participação no projeto democrático participativo diante dos processos de decisão assume um papel central à democratização, já que se dá pelo compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público. Nesse sentido, Dagnino; Olvera; Panfichi, (2006) expressam que a participação é um instrumento de construção de uma maior igualdade, e contribui à formulação de políticas públicas.

A participação, nesse aspecto, é orientada para uma maior publicização do Estado na garantia dos direitos de cidadania. É por meio do projeto democrático participativo que a prestação de contas se vincula a garantir os direitos e assegurar o controle social do público, já que a proposta da cidadania na democracia participativa é o direito a ter direitos.

A construção da cidadania no novo debate democrático funciona pela estratégia política vinculada à experiência concreta dos movimentos sociais de transformação social entre as dimensões da cultura e da política. É o que se pode direcionar com a construção e difusão de uma cultura democrática.

O que fica evidente nesse processo de construção democrática é que a nova concepção da cidadania não está restrita apenas às conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, mas às lutas específicas do direito à igualdade e à diferença (DAGNINO, 2004). A atuação dos sujeitos sociais ativos é pela garantia dos direitos sociais, e também pelo seu reconhecimento na construção democrática.

Na análise da abordagem democrática deliberativa participativa, apoiada na Teoria do Estado Ampliado, verificou-se que há uma proposta explícita de avanço com a mudança da participação representativa pela participação direta do cidadão nos espaços públicos de decisões políticas. Essa proposta se apoia nos princípios fundamentais da cidadania ateniense que preza pela participação e o controle social dos cidadãos na gestão política e pelos avanços e conquistas de direitos constitucionais, civis, políticos e sociais voltados à satisfação dos cidadãos.

O debate político nos espaços públicos constitui o fundamento na defesa da justiça e da igualdade social com o Estado democrático de direito na democracia participativa, uma vez que a participação da sociedade civil é uma conquista constitucional. Nesse sentido, o reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil e a diversidade dos projetos políticos societários colocam em evidências as lutas, os conflitos e as contradições entre as classes sociais e suas frações de classes na sociedade capitalista.

É na análise da formação do Estado, na particularidade de cada sociedade, que a reflexão recai sobre a efetividade das ações voltadas à garantia dos direitos constitucionais. A influência dos ideais da democracia grega na sociedade capitalista, inicialmente ocorre com a constituição do Estado liberal, mas, posteriormente avança com a institucionalização do Estado democrático de direito na defesa do projeto político societário participativo.

Conclui-se, assim, que a democracia e a participação da sociedade civil na defesa da cidadania, abordada nesse primeiro capítulo, tem como proposta de análise a influência dos ideais da democracia grega sobre o renascimento da democracia no contexto político da economia capitalista.

A relação entre o que se almeja com o ideal da democracia grega e o que se efetiva com a democracia real na sociedade capitalista apresenta avanços, no que se refere ao processo de conquistas políticas e sociais, culminando com a institucionalização do Estado democrático de direito; mas também retrocessos, com a perspectiva do projeto político societário neoliberal a partir da revalorização do Estado liberal.

A participação política da sociedade civil, inicialmente com a democracia representativa, funcionou de forma fragmentada e limitada, culminando numa cidadania abrangente, mas passiva. E, nesse sentido, a representação política, apesar de significar uma conquista diante da autocracia do Estado absolutista, enfraqueceu a sociedade civil e fortaleceu o mercado com a oferta de prestação de serviços privados aos cidadãos.

Identifica-se, que nesse primeiro momento, a democracia liberal representativa constitui uma readaptação no sentido da participação do cidadão nas decisões políticas, que deixou de ser direta para funcionar de forma restrita, por meio da valorização da representação política com a organização do Estado

liberal. É com esse modelo de democracia que se resgata a cidadania grega, porém, dentro das condições adequadas ao desenvolvimento da contraditória sociedade capitalista.

As limitações da participação representativa na democracia culminaram em conflitos e debates sobre o direito à participação direta do cidadão nas decisões políticas, e assim, propiciaram condições à organização de movimentos sociais e lutas políticas em defesa da ampliação política voltada à integração entre sociedade civil e sociedade política.

As conquistas do direito constitucional a partir da institucionalização do Estado democrático de direito voltado à defesa da cidadania integral tem como referência os princípios fundamentais dos ideais da democracia grega. Contudo, há questionamentos quanto à efetividade desses princípios na sociedade de mercado, já que na sociedade capitalista as relações entre as classes sociais tem como pressuposto a persistência da injustiça e das desigualdades sociais com as precárias condições de vida da pessoa humana.

É com a valorização dos novos espaços públicos de participação social nas decisões políticas, através do diálogo, do debate e dos conflitos sociais entre os representantes da sociedade civil entre si, e destes com os representantes da sociedade política e com seus respectivos projetos societários, que se encontram as condições propícias às ações efetivas dos princípios democráticos. Isso porque, no projeto político coletivo a defesa do autogoverno e a igualdade substancial são as condições necessárias e fundamentais da democracia participativa, e conseqüentemente, do processo de transformação social.

No tocante à análise da democracia participativa na sociedade brasileira, a constituição do Estado democrático de direito emerge com as lutas e os movimentos sociais pelo processo de redemocratização política. No processo de transição da democracia liberal à democracia participativa o ressurgimento da sociedade civil propicia a ampliação política e a abertura de novos espaços públicos.

A partir da atuação da sociedade civil nas decisões políticas, a gestão social constitui o fundamento do Estado democrático de direito na defesa da cidadania, através da participação e do controle social na formulação e

implementação de políticas públicas sociais direcionadas ao enfrentamento da pobreza.

Nessa perspectiva, a constituição do Estado democrático de direito se fundamenta com a gestão social, através dos acordos democráticos entre sociedade civil e sociedade política, e nessa relação visualiza-se o contraste entre a democracia formal e a democracia substancial na sociedade capitalista, culminando, nas particularidades da sociedade brasileira, ações públicas que direcionam a ingovernabilidade política.

## **CAPÍTULO II**

### **O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A GESTÃO SOCIAL: A ABORDAGEM TERRITORIAL RURAL NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO**

A institucionalização do Estado democrático de direito na democracia deliberativa participativa significou mudanças importantes no processo de ampliação da política com a integração entre os representantes do Estado e da sociedade civil nos novos espaços públicos de participação social nas decisões políticas. A partir dessa relação integrada, a gestão pública se reestrutura e passa a funcionar pelo modelo de gestão social participativa.

Nesse processo político ficou evidente que o poder de decisão não se restringe apenas ao Estado, mas também é exercido pela sociedade civil nos novos espaços públicos de debates e de decisões políticas. Com isso, a reflexão sobre a democratização na sociedade contemporânea avança no que se refere à atuação das instituições sociais representantes da sociedade civil e do Estado nos espaços públicos.

Bobbio (2000) analisa a democracia, nas atuais sociedades contemporâneas, a partir da participação e do controle social nos novos espaços públicos de acordo com a atuação das instituições democráticas e do fluxo do poder entre os representantes da sociedade civil e do poder público. Isso significa que as decisões políticas tem relação e são determinadas pelos temas e tipos de relações que são debatidos nesses espaços.

Nesse sentido, o processo democratizante consiste na extensão do poder ascendente, que é o poder que emana da sociedade civil ao Poder Público, quando comparado ao que antes havia sido ocupado quase que exclusivamente no campo da grande sociedade política e nas suas várias articulações, através do poder descendente – a imposição das decisões do poder público em direção à sociedade civil.

Essas relações de poder, ascendente e descendente, presentes nos diversos espaços políticos, destacam-se pela pluralidade política das instituições sociais e coloca em questionamento o exercício efetivo do processo democrático

no Estado democrático de direito. Na visão de Bobbio (2000), as dificuldades entre a normatização da democracia, e sua aplicação no cotidiano das relações políticas nas sociedades, configura-se pelo contraste entre a democracia formal e a democracia substancial na realidade da sociedade capitalista.

Bobbio (2000) acrescenta ainda que esse contraste decorre dos insucessos da democracia como forma de governo, que busca o bem estar do cidadão, através dos princípios fundamentais da participação e do controle social nas decisões políticas, mas que na realidade das sociedades contemporâneas, predomina a formalidade desses princípios.

É possível evidenciar esse contraste, através da relação entre o ideal da democracia ateniense, que funcionou pela defesa da reunião de todos os cidadãos num lugar público com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos e de decidir diretamente sobre as decisões políticas, e o renascimento da democracia liberal representativa na sociedade capitalista, que funciona de forma indireta por meio da representação política.

O sentido do renascimento da democracia na sociedade capitalista, a princípio emerge com a finalidade de substituir a autocracia do poder absolutista, e que as mudanças com outros modelos de democracias não significou mudança substantiva nas sociedades capitalista. Isso porque a democracia como o ideal de governo não tem correspondido à democracia substancial ateniense, e com isso, transfigurou-se apenas num ideal normativo.

É importante destacar que com o renascimento da democracia liberal representativa, o caráter público do poder permaneceu como um dos princípios da democracia direta ateniense, e nessa relação se estruturou o Estado constitucional. Sendo assim, o poder visível do Estado democrático de direito, como bem destaca Bobbio (2000), nas sociedades contemporâneas, é de caráter público sobre os atos e as decisões dos representantes do Estado na criação de normas e legislações, mediante o reconhecimento do povo soberano.

Nesse aspecto, o ideal da democracia é o ideal do poder visível na defesa do autogoverno pelos cidadãos e na garantia da justiça e da igualdade social, mas, verifica-se que predomina, atualmente, o poder invisível e o máximo de controle dos cidadãos por parte de quem detém o poder na sociedade capitalista.

E, com isso, o contraste entre a democracia substancial e a democracia formal configura-se na questão da gestão social na sociedade capitalista.

No tocante à gestão social, este é o modelo de gestão pública que emerge com a democracia deliberativa participativa e com a institucionalização do Estado democrático de direito, por meio do fundamento da participação e do controle social por parte dos cidadãos nas decisões políticas. Nesse sentido, a gestão social, ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos.

Isto é, a gestão social é a gestão pública que é realizada pelo Poder Público com a participação da sociedade civil na construção do planejamento de políticas públicas, mediante o reconhecimento dos novos espaços públicos de decisão política. Nesse sentido, a gestão é mais ampla que a administração pública, considerada esta um modelo de política que está restrita à decisão dos representantes do Estado.

Na concepção de Carvalho (2012), o significado da gestão social é a defesa dos direitos políticos e sociais no Estado democrático de direito, uma vez que as necessidades e demandas dos cidadãos foram reconhecidas como legítimas, e apresentando-se como fundamento da política pública. No entanto, a cidadania a todos, enquanto conquista civilizatória, mantém-se na pauta das lutas políticas, porque as desigualdades não desapareceram.

Nesse sentido, o contraste entre democracia substancial e formal configura-se na gestão social, através da ênfase dada à gerência técnico-administrativo referente fundamentalmente à governança dos programas sociais e das políticas públicas no contexto da política neoliberal. O papel do Estado, na sociedade capitalista, tem se modificado de acordo com a complexidade das instituições políticas e sociais no comando do desenvolvimento social.

Desta forma, o papel do Estado já funcionou pela regulação e execução dos serviços sociais básicos, e assim, a gestão pública caracterizou-se pela centralização e setorialização das instituições públicas. Com o neoliberalismo, o Estado se reorganizou e passou a atuar como coordenador, indutor, articulador e até mesmo agregador das políticas públicas, e menos como o executor das políticas e dos programas sociais (CARVALHO, 2012).

Com essa reorganização estatal, constata-se, assim, que na democracia formal, a gestão social pública funciona pela lógica da defesa da cidadania no que se refere às ações integradoras em torno do cidadão e do território como eixo de um desenvolvimento sustentável. Porém, essa mudança reforça a nova tendência na implementação de programas sociais que está relacionada à valorização e formação de redes, que agregam diversos serviços e projetos sociais no âmbito do território.

Nesse processo destacam-se os países da América Latina, onde predominam fortes desigualdades sociais, e com a economia globalizada, segundo Carvalho (2012), a gestão social funciona pelo Estado de proteção social. Ou seja, um olhar preferencial aos grupos em situação de pobreza, através de um conjunto de transferência de renda e de prestação de serviços não contributivas.

Verifica-se, assim, que há um contraste entre a participação e o controle social dos cidadãos na gestão pública defendida pelo Estado democrático de direito e a aplicação de políticas públicas sociais voltadas à garantia dos direitos sociais dos cidadãos. No contexto político da economia neoliberal, nas particularidades dos países da América Latina, há uma clara opção pela distribuição dos recursos orçamentários do Estado, na forma de renda mínima direta aos cidadãos, e isso leva à falta de efetividade da política social.

Esse contraste reflete a problemática entre a gestão social participativa institucionalizada na sociedade brasileira com a Constituição Federal de 1988, caracterizada pela gestão pública compartilhada, através da regulamentação dos conselhos e fóruns de participação social, e a reorganização de instituições sociais que tem dificuldade de zelar pelo bem público, mediante a atuação de uma postura muitas vezes corporativista.

Com a municipalização das políticas públicas sociais como uma das diretrizes da democracia deliberativa participativa, e as dificuldades e fragilidades das localidades diante da economia globalizada, destaca-se a retomada e revalorização do território como uma área política e econômica voltada ao planejamento de políticas públicas sociais. É nessa instância política que o poder público atua com programas e projetos sociais voltados ao desenvolvimento principalmente nas áreas rurais da sociedade brasileira.

A política de desenvolvimento territorial rural, no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo, e na conjuntura nacional do Novo Desenvolvimentismo, apresenta mudança com a estratégia territorial direcionada à dinamização da economia local integrada à global. Nesse processo político, considera-se importante a valorização das potencialidades locais e a participação dos sujeitos sociais envolvidos nas ações de intervenção do Estado voltadas ao desenvolvimento rural.

Sendo assim, é através da estratégia territorial no planejamento de políticas públicas que o Estado direciona as ações ao desenvolvimento rural a partir da concepção de desenvolvimento territorial rural sustentável. Nesse sentido, a participação e o controle social dos cidadãos na construção do desenvolvimento rural voltado ao bem estar social dos agricultores familiares e trabalhadores do campo funciona pela viabilização de programas sociais, destacando, especificamente, o Programa Territórios da Cidadania.

### **2.10 Estado democrático de direito e a gestão social participativa na sociedade brasileira**

O Estado democrático de direito na sociedade brasileira é oficializada na segunda metade da década de 1980, com a institucionalização da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>. Esse momento histórico caracteriza-se por um duplo movimento que expressa mudanças significativas na maior parte dos países da América Latina através da ruptura do regime político autoritário e, ao mesmo tempo, a construção de uma ordem democrática com a institucionalização da Nova República.

Esse período de transição entre o regime autoritário e à implementação da democracia acontece no contexto econômico de uma complexa crise de grandes

---

<sup>5</sup> O Estado democrático de direito é institucionalizado no Brasil com a Constituição Federal de 1988, mediante a defesa dos princípios fundamentais – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa, pluralismo político -. Na ordem social, o caráter democrático e descentralizado da administração ocorre com ênfase na democracia participativa, através da gestão social quadripartite, a qual além dos três poderes inclui a participação da sociedade civil como um quarto poder de decisão na construção de políticas públicas (BRASIL, 2015).

proporções e de múltiplas dimensões da sociedade capitalista, relacionadas a fatores externos – crise do petróleo, colapso do sistema financeiro internacional -, e a fatores internos - desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista da industrialização por substituição de importações no Brasil.

Na concepção de Diniz (1997), esse momento político e econômico, caracteriza-se pela crise do setor público, que foi reconhecida como um dos problemas mais prementes e mais gerais em face dos requisitos da ordem internacional em mutação. Praticamente, na maior parte dos governos dos países centrais e periféricos foram marcados por déficits e dívidas em ritmo crescente de expansão, criando situações de ameaça e colapso das finanças públicas.

Diniz (1997) acrescenta ainda que a ascensão de governos conservadores em países de posição estratégica no jogo do poder mundial, Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, criou condições ao predomínio do diagnóstico neoliberal - o gigantismo estatal e o excesso de gastos - seriam o grande mal a ser debelado. E diante de tais condições, a solução proposta seria a drástica redução do tamanho do Estado, paralelamente ao esforço para restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos.

Uma questão levantada por Diniz (1997) quanto ao modelo de financiamento desse Estado brasileiro refere-se ao hiato que se formou entre os representantes da sociedade civil e do Estado diante de uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política. Em decorrência de uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, essa relação exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização.

Verifica-se, com isso, que o processo de transição política nas sociedades latino-americanas tem relação com a crise econômica de reestruturação produtiva do capitalismo internacional. No caso específico da particularidade da sociedade brasileira, a questão interna do padrão de financiamento do Estado à industrialização e transformação no centro urbano funciona pela articulação entre os representantes da sociedade civil entre si, e destes com os representantes do Estado.

Nesse processo, instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade civil extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle

corporativo do Estado sobre ela. Essa tensão representa o ressurgimento da sociedade civil como eixo de oposição ao Estado autoritário.

O movimento que culminou com a ruptura do sistema político autoritário emergiu do ressurgimento da sociedade civil na sua efetiva atuação pela liberdade, através do regime democrático. Na visão de Dagnino (2002), o sentido do ressurgimento da sociedade civil explica-se pela sua existência anterior, considerada fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado.

Nesse momento inicial, a sociedade civil representou o único núcleo possível na luta pelo fim do regime militar diante da resistência de um Estado autoritário, e, para isso, a organização dessa sociedade ocorreu de forma substancialmente unificada, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática. A sociedade civil apresentou uma visão equivocada sobre a homogeneidade dos sujeitos sociais, já que se tratava da luta pelo processo de democratização da sociedade.

A tensão entre o Estado e a sociedade civil representou o momento político de luta pela democracia representativa, que, a partir da concepção de um momento político de transição, foi considerada um fim em si mesmo e, por isso, o eixo central da mobilização social. As críticas realizadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) a essa visão restrita, fundamentaram-se com a mobilização da sociedade civil que deixa seu espaço de ação à sociedade política, a qual assume as causas e os interesses da sociedade civil e monopoliza as funções de representação legítima.

Nesse processo, a democracia representativa se restringiu ao momento político que garantiu a volta da vigência das instituições democráticas formais básicas – eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa (DAGNINO; OLVERA E PANFICHI, 2006). A partir desse posicionamento político, apesar da institucionalização da Constituição Federal de 1988, a consolidação da Nova República, no decorrer da década de 1990, gera uma profunda insatisfação com os resultados da democracia no que se refere à questão de justiça social, eficácia governamental e inclusão política.

O que fica evidente, nesse processo de transição da democracia brasileira, é que a insatisfação social reflete as contradições entre a democracia formal -

institucionalizada inicialmente com a normatização da democracia representativa, e posteriormente com a democracia participativa - e a democracia substantiva - caracterizada pelas dificuldades financeiras presentes na realidade da classe trabalhadora e no aprofundamento das desigualdades sociais.

Com isso, o sentido de justiça social que defende o bem estar dos cidadãos e a igualdade social no sistema político democrático, apresenta-se fragilizado na realidade da sociedade brasileira, através das precárias condições de vida da classe trabalhadora. Isso decorre das dificuldades que o Estado tem em atuar com ações sociais efetivas na garantia dos direitos sociais aos cidadãos.

Diante dessa problemática, os representantes da sociedade civil questionam a inserção na política e exigem a participação direta nas decisões de políticas públicas através da gestão social participativa. Contudo, nesse contexto político e econômico, a reorganização do Estado sob a influência da reestruturação produtiva no capitalismo, fortalece as condições de governabilidade que estão voltadas ao projeto de desenvolvimento neoliberal.

A partir da proposta da reforma do Estado que se desenhou na política brasileira no decorrer das décadas de 1980 e se concretizou nos anos 1990, no cerne da política neoliberal, a crise institucional deve ser definida em função do aprofundamento da defasagem Estado-sociedade, a par da ineficiência do poder público na gestão dos problemas mais prementes – desequilíbrio econômico, desigualdade social, deterioração social e os altos índices de exclusão e violência (DINIZ, 1997).

Essa crise do Estado levanta questionamentos sobre o sentido das concepções de governabilidade e de governança na relação entre Estado e sociedade civil com a institucionalização da democracia social participativa, como bem coloca Diniz (1997, p.197):

A governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor simetria), os sistemas partidários (pluralista ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista) (...) a governança diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

Constata-se, assim, que o período de transição entre a democracia representativa e a institucionalização da democracia participativa vem acompanhado de intervenções políticas que viabilizam o projeto de desenvolvimento neoliberal, apesar da institucionalidade da Constituição Cidadã com o Estado democrático de direito. E, com isso, as conquistas dos direitos sociais são ameaçadas pela mudança do papel do Estado em relação à restrição na implementação de políticas públicas sociais.

Nessas condições, a participação da sociedade civil nas discussões e decisões políticas constitui o fundamento na governabilidade da sociedade com a institucionalização da democracia deliberativa participativa. Isso porque a atuação do Estado no planejamento e implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos sociais se fortalece com a criação de espaços públicos de participação e de controle social sobre as ações do Estado.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam que a profunda insatisfação com os resultados da democracia formal é condição para se pensar a ressignificação da democracia a partir da relação entre representantes da sociedade civil e da sociedade política. Nesse sentido, a defesa da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura dos espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade civil e do reconhecimento e inclusão das diferenças são os fundamentos à viabilização da democracia substantiva.

O sentido da ressignificação da democracia com o projeto de democracia participativa coloca em evidência a fragilidade e as limitações do modelo de democracia representativa, através da representação política indireta dos cidadãos pelos políticos; e ao mesmo tempo, valoriza e defende os princípios da democracia direta ateniense.

Com isso, a relação entre os representantes do Estado e da sociedade civil na governabilidade da sociedade brasileira está estruturada a partir da gestão social, caracterizando-se como gestão social pública a partir da concepção do Estado Social de Direito, comprometido com a cidadania e voltado ao bem estar de todos os cidadãos. Na concepção de Carvalho (2012), as políticas sociais funcionam como filtros redistributivos de proteção social e desenvolvimento dos cidadãos, e no desenho e conteúdo dessas políticas se criam as expectativas por redução das desigualdades sociais no enfrentamento da pobreza e na oportunidade efetiva de inclusão social.

O debate da gestão pública pauta-se pela concepção de gestão social, que se configura com a participação e o controle da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas sociais. É o que se denomina de gestão social participativa, constituída pela heterogeneidade dos representantes da sociedade civil e do Estado nas disputas dos projetos societários políticos.

Tais projetos societários – Projeto neoliberal e o Projeto democrático participativo - têm como referências comuns a construção da cidadania, a participação da sociedade civil e a gestão social como condições de viabilização do processo de desenvolvimento da sociedade na política democrática. É importante destacar que esses dois projetos políticos, apesar de apresentarem referências em comuns, atuam de forma diferenciada por abrigarem significados muitos distintos (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

No tocante ao Projeto neoliberal, verifica-se que, com a atuação da arena pública internacional – por meio de novos discursos políticos das agências multilaterais de desenvolvimento e, da revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade com a gestão social nas políticas públicas sociais - emerge uma nova maneira de controle do Poder Público sobre a sociedade civil.

Nesse aspecto, Maia (2005) coloca que a gestão social, nessa concepção de governabilidade política, se dá pelo processo da globalização da economia, que mercantiliza e amplia os segmentos da atual sociedade, através de estratégias tecnológicas e instrumental. Ou seja, o Projeto Neoliberal dá ênfase à gestão social na condução da governabilidade com a valorização da técnica tendo em vista a eficiência de sua aplicabilidade, através de ferramentas ou produtos.

Essa política visa à viabilização da qualificação e eficiência do trabalho e organização do campo social, afirmadores do capital e não da cidadania. Maia (2005) coloca, ainda, que a gestão social no desenvolvimento do capital, ou seja, sua introdução na sociedade ocorreu, especialmente, através do Terceiro Setor, constituindo-se em espaço de disseminação dos valores e práticas neoliberais desenvolvidas junto às Organizações Sociais da sociedade civil, e ampliadas com a presença de fundações e empresas filantrópicas, advindas do campo do mercado.

No que se refere à participação da sociedade civil no desenvolvimento e nas relações políticas, destaca-se o apelo à participação dos colaboradores, consumidores e clientes na contribuição do desenvolvimento a partir da solidariedade e do esforço individual. Essa lógica participativa retira a dimensão cidadã, indispensável da afirmação de todo e qualquer processo social e coletivo, e faz prevalecer a atuação individual por meio da capacidade técnica e instrumental.

A gestão social, assim, também tem importância no projeto neoliberal na condução do desenvolvimento econômico capitalista, através da valorização da democracia e da cidadania. A participação da sociedade civil na construção da democracia também tem relevância com a mudança do papel do Estado e a reorganização de instituições sociais que promovam a cidadania do mercado por meio de técnicas operacionais.

Em decorrência desse modelo de gestão social no contexto político da reforma gerencial ocorreram movimentos estratégicos de privatização, focalização e descentralização das políticas sociais retirando, de forma crescente, o papel regulador do Estado no campo social. Esse contexto evidencia as contradições e as disputas pelo poder na sociedade capitalista, já que as reformas do Estado ocorrem no período de avanços jurídico-legais de afirmação do Estado

democrático de direito legitimado e legalmente garantidos na Constituição de 1988.

Já no que se refere ao Projeto democrático participativo, na concepção de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), este representa uma resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais, e tem como princípio a visão ampliada do conceito de política. Isso significa que o sentido da política não se restringe ao período eleitoral nem muito menos à representação política, mas estrutura-se pela participação dos cidadãos nas discussões e decisões políticas que são viabilizadas nos espaços públicos deliberativos, e no controle da sociedade civil nas ações do Estado.

As críticas que emergem sobre a concepção elitista da democracia são estabelecidas mediante a proposta de uma cidadania integral como garantia de existência de uma verdadeira democracia. Nesse aspecto, busca-se a defesa da democracia substantiva, que na sociedade brasileira, tem no espaço público o eixo da inovação democrática.

Esse projeto societário participativo é institucionalizado a partir da Constituição Federal de 1988 e, com isso, o resgate do espaço público como um espaço da sociedade representa instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas, refletindo a pluralidade social e política na constituição da cidadania por meio da participação.

A participação da sociedade civil nos processos de decisão assume um papel central à democratização e à concretização da gestão social participativa voltada ao projeto coletivo de sociedade. Isso porque a participação constitui a possibilidade da construção de uma maior igualdade, contribuindo, inclusive, ao debate e discussão na formulação de políticas públicas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Essa inovação democrática é fundamental nas formas e expressões, na implementação dos princípios de participação e controle social, que inclui o acompanhamento e monitoramento do caráter público e da prestação de contas. Nesse aspecto, a prestação de contas se vincula a garantir os direitos e assegurar o controle social do público pela sociedade civil.

O sentido da participação no Estado democrático de direito é analisado por Maia (2005) como resultado de conquistas dos movimentos sociais que têm como

desafio a participação da sociedade civil, no seu aspecto heterogêneo, na construção do desenvolvimento social. A relação entre os representantes da sociedade civil e do Estado na governabilidade do projeto participativo tem como valores fundantes na gestão social a democracia e a cidadania.

A gestão social na democracia participativa constitui-se como um processo de desenvolvimento societário, reconhecendo todos os seus movimentos constitutivos, desde o poder, o conflito, a aprendizagem até, inclusive, a transformação. Essa perspectiva de gestão social é fundada na contra hegemonia do projeto societário cidadão (MAIA, 2005).

Verifica-se, assim, que a gestão social representa um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, considerando o enfrentamento das expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade.

Diante dessas duas concepções de projetos políticos de sociedade, constata-se que o processo de democratização não é linear e, por isso, deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocesso (DAGNINO, 2002).

Isso demonstra que a construção da democracia é um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos, sendo fundamental uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil para que a redefinição da cidadania tenha como ênfase assegurar as condições de existência da sociedade civil, através da vigência de um conjunto de direitos tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade.

É por meio de experiência de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil, quanto daqueles que são formados pela ampliação e democratização da gestão estatal - conselhos, fóruns, câmaras setoriais e os orçamentos participativos -, que Tatagiba (2002) explica como o discurso da participação lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados.

A mudança no planejamento de políticas públicas com a participação da sociedade civil seria possível porque essa relação entre Estado e sociedade civil provocaria mudanças nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. Nesse aspecto, a sociedade pode exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle, estando mais próxima do Estado, assim como pode imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos.

É a partir da participação da sociedade civil e do controle social sobre as ações do Estado que Tatagiba (2002) ressalta a importância da criação dos Conselhos Gestores de Políticas como espaços democráticos participativos que se constituíram a partir do Estado democrático de direito com Constituição Federal de 1988. Esses espaços de debates políticos funcionam como instâncias deliberativas com a finalidade de quebrar o monopólio estatal da produção do direito e, para isso, atua como condição de compartilhar normas de direito entre a sociedade civil e o Estado.

Os novos espaços públicos de participação e controle social na sociedade brasileira são estruturados de acordo com a identificação, as funções, as instâncias e o acesso aos recursos públicos na viabilidade da implementação das ações pelo Estado. Nesse aspecto, destacam-se quatro tipos de conselhos: os Conselhos Gestores, os Conselhos de Políticas, os Conselhos Temáticos e os Conselhos de Programas (TATAGIBA, 2002).

Os Conselhos Gestores se destacam pela importância enquanto espaço de participação e de controle social – pela sociedade civil – na construção e implementação das políticas públicas sociais; já os Conselhos de Políticas, por sua vez, representam as políticas públicas mais estruturadas previstas em legislação nacional, funcionando, portanto, como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais.

Com relação aos Conselhos Temáticos, estes existem na esfera municipal por iniciativa local – ou até mesmo por estímulo estadual –, mas sem vínculo imediato a um sistema ou legislação nacional. Por fim, os Conselhos de Programas são, em geral, ações emergenciais bem delimitadas formadas por uma vinculação a programas governamentais concretos, trabalhando, portanto,

com noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (TATAGIBA, 2002).

Identifica-se, assim, que no contexto da construção da democracia, especificamente da democracia deliberativa participativa, há distintos projetos na condução do desenvolvimento da sociedade que defende a cidadania e a participação social para uma concepção de sociedade individualista ou coletiva. Nesse aspecto, as disputas políticas societárias colocam em evidência a importância da atuação dos representantes da sociedade civil na ampliação da política.

A criação dos novos espaços públicos de conflitos e de consensos constituem locais fundamentais sobre a atuação das instituições sociais, quer seja pela atuação democrática, quer seja pela continuação de uma lógica corporativista, culminando assim, no debate sobre o processo de controle das ações do Estado pela sociedade civil ou de controle do Estado sobre a sociedade civil.

Em relação à institucionalização dos novos espaços públicos de participação e de controle social voltado ao desenvolvimento rural, constata-se sua função ambígua: representa uma conquista com a participação social direta dos cidadãos nos debates e decisões sobre as ações do Estado na área de políticas públicas sociais; porém, essas ações são emergenciais e lançadas a partir dos interesses governamentais, através de programas sociais específicos direcionados aos agricultores familiares e aos trabalhadores do campo.

Essa ambiguidade é o reflexo de um processo de dominação, opressão e de luta da classe trabalhadora, especificamente, o trabalhador rural e o agricultor familiar no decorrer do processo histórico de formação da sociedade brasileira. A exclusão social do trabalhador rural, em decorrência do predomínio de grandes extensões de terras, voltada à produção de culturas a serem comercializadas e a ausência do Estado com políticas sociais culminou em movimentos e lutas no campo pelas políticas públicas sociais.

A constituição desses novos espaços públicos de participação social é analisada por Abramovay (2001) como uma inovação institucional das políticas públicas no Brasil contemporâneo, especificamente no que se refere ao processo

de participação e controle social por parte da sociedade civil em relação às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural.

Abramovay (2001) acrescenta ainda que os Conselhos Municipais têm o potencial de transformação política a partir da entrada na vida dos indivíduos e grupos organizados de temas até então desconhecidos e, por isso, representam uma inovação organizacional, já que os recursos federais destinados a um município têm que passar pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade civil. É uma das condições da participação e acompanhamento sobre os investimentos dos recursos públicos nas áreas sociais aplicadas no rural.

É nesse contexto de criação de novos espaços públicos e de participação e controle social no planejamento de políticas públicas que a maioria dos Conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil a partir de 1997, como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf/linha infraestrutura e serviços<sup>6</sup> (ABRAMOVAY, 2001).

Com a participação da sociedade civil, através da criação dos conselhos, ocorre duas mudanças na atuação do Estado em relação à implementação das políticas públicas rurais: a primeira mudança consiste no fato de o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural não poder mais ser concebido na esfera estrita de um município, mas inserir-se em um horizonte estratégico de caráter regional; e a segunda mudança é a escolha dos municípios beneficiados com recursos públicos ter por base, além dos critérios quantitativos – privilegiar as localidades menores e mais pobres –, os critérios qualitativos – nos quais a consistência dos projetos e seu caráter inovador sejam fortemente estimulados.

Contudo, apesar de o Conselho de desenvolvimento rural apresentar uma inovação organizacional como novo espaço público de debates e questionamentos sobre a possibilidade de transformação social, a exigência do caráter intermunicipal e o financiamento de recursos públicos, através da seleção

---

<sup>6</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF - institucionalizado pelo Decreto nº 1.946, de 28/06/1996, foi criado com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento familiar rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda (BRASIL, 2015).

de projetos sociais, coloca em evidência a fragilidade da participação social quanto à formação de um espaço deliberativo.

Outra questão sobre a fragilização desse espaço público é que o Pronaf, como programa de acesso a linhas de crédito para investimentos em infraestrutura e serviços pelos agricultores familiares, restringiu o sentido do desenvolvimento rural ao financiamento da produção familiar pelos bancos com baixas taxas de juro. E, com isso, o fortalecimento da agricultura familiar culmina na constituição de um programa de crédito.

Os limites desses espaços públicos de debate e de conflitos sobre as políticas públicas rurais são evidenciados por Abramovay (2001) em quatro problemáticas sobre o sentido da participação e do controle da sociedade civil na gestão social participativa.

Em primeiro lugar, tem-se que a descentralização que constitui um arranjo político expresso na Constituição Federal de 1988, fazendo com que os espaços públicos sejam formados para obtenção dos recursos públicos municipais. Em seguida, pode-se observar a questão da restrição à mera presença da participação dos agricultores familiares nos debates, isso limita a atuação efetiva dos representantes da sociedade civil, e faz com que a força preponderante das presenças políticas se perpetue.

O autor problematiza, ainda, o fato do presidente do Conselho, em alguns casos, ser também os representantes do Poder Público municipal, como os secretários de desenvolvimento rural. Por fim, aponta que a maioria dos conselhos municipais funciona na perspectiva de espaços consultivos, devido à precariedade da participação dos agricultores familiares.

Essas dificuldades apontadas nessa forma de funcionalidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural colocaram em questionamento a atuação da sociedade civil na democracia deliberativa participativa implementada na sociedade brasileira e, dessa forma, deixou evidente que ainda predomina uma separação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Isto é, os limites da gestão social na democracia deliberativa participativa são constatados pela dominação do poder dos representantes do Estado sobre os representantes da sociedade civil nas discussões e decisões políticas nos novos espaços de participação política. Desta forma, mesmo com a institucionalização

do Estado democrático de direito, o poder descendente e invisível ainda é uma realidade na democracia brasileira.

Com a fragilidade e os limites dos Conselhos Municipais Rurais como espaços públicos de participação e de controle da sociedade civil, e a constatação das precárias condições de vida da população rural e do aprofundamento das desigualdades sociais, o Estado muda a estratégia de intervenção nas áreas rurais.

Com isso, a proposta do Estado ao novo planejamento de políticas públicas de desenvolvimento rural diante do contexto político neoliberal e da conjuntura do novo desenvolvimentismo deixa de ter seu enfoque setorial, onde as ações são implementadas pela divisão dos recursos de acordo com a necessidade e a urgência de políticas pontuais, e passa a ser utilizada pela estratégia territorial, caracterizada pela articulação e integração das ações nos territórios rurais.

Essa mudança do planejamento estatal emerge no contexto político da reestruturação produtiva capitalista e da crise do Estado, onde a política de desenvolvimento rural passou a ser pensada a partir das novas dinâmicas espaciais, dessa forma, a abordagem territorial constituiu uma alternativa à política de desenvolvimento econômico, ao combate da pobreza rural e ao reconhecimento dos direitos sociais e de cidadania da população do campo.

Favareto (2010) acrescenta que a emergência e consolidação da abordagem territorial, no desenvolvimento rural brasileiro, representou uma nova visão de desenvolvimento que emergiu no final da década de 1990, e se consolidou na primeira década do século XXI, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrícola.

Esse momento se configurou na possibilidade de dar conta das mudanças anteriores que ocorreram no rural e também na necessidade de passar do enfoque setorial ao territorial, a partir da associação entre a participação social e o controle social e a promoção do desenvolvimento rural.

Contata-se, assim, que a concepção de desenvolvimento rural a partir da década de 1990, influenciada pela reestruturação produtiva do capital, pela crise do Estado, e também pelos movimentos e lutas sociais no campo ganha novo desenho e contorno com a proposta de desenvolvimento rural através da abordagem territorial no planejamento de políticas públicas.

Essa nova visão de desenvolvimento é influenciada pelo reconhecimento das dinâmicas produtivas rurais, através da revalorização da dimensão espacial, e da mudança das ações do Estado pelo enfoque territorial. Esse processo de mudança também sofre a influência da economia neoliberal, e o retorno do território como categoria analítica na estratégia do planejamento de políticas públicas direcionadas às áreas rurais tem relação com a globalização e com o desenvolvimento local.

## **2.2 A abordagem territorial rural e a participação da sociedade civil na gestão social.**

### **2.2.1 A concepção de desenvolvimento territorial rural**

O enfoque territorial no planejamento de políticas públicas rurais na sociedade brasileira, a partir da década de 1990, configura-se numa nova estratégia política de ações do Estado voltada à promoção do desenvolvimento econômico e social aos trabalhadores do campo. Essa mudança tem relação com o retorno da categoria território como um processo dinâmico de fragmentação e reorganização de novas áreas à implantação do projeto de integração do espaço nas escalas produtivas locais exigidas pelo capitalismo neoliberal.

Nesse processo, busca-se a reconstrução do espaço com a funcionalidade territorial voltado à reorganização de áreas, onde há disponibilidade de recursos, produtividade e mercado à reestruturação do capitalismo. Essa relação entre a produção local e a política de desenvolvimento global é questionada por Santos (1998) a partir dos conflitos sociais entre o ato de produzir e de viver da população local, e a função do processo direto da produção e as formas de regulação ligadas às outras instâncias da produção a nível mundial.

Tais conflitos entre o ato de produzir e de viver por parte dos sujeitos sociais, na dimensão do trabalho e as relações políticas e econômicas reguladas pelo Estado e Instituições financeiras com os investimentos produtivos evidenciam a relação dialética entre a fragmentação de áreas locais, e ao mesmo tempo, a reorganização de novas áreas na constituição de território à ação do

capital ou à resistência da exploração econômica e dominação social (SANTOS, 1998).

Com isso, a estratégia territorial adotada no planejamento de políticas públicas sociais nas áreas rurais constitui, na perspectiva dialética, uma arena de conflitos entre o poder local e o global no processo de participação e de controle social da sociedade civil nas ações estatais. As divergências dos representantes da sociedade civil entre si, e destes com os representantes do Estado no desenvolvimento rural ocorre entre as disputas dos projetos societários neoliberal e o participativo.

Nesse aspecto, Geraldi (2012) enfatiza que o desenvolvimento territorial constitui uma estratégia de integração de novos territórios à dinâmica capitalista, e que a identificação do rural como uma área de atraso ou de possibilidades pode direcionar as ações do Estado à institucionalização de certas relações de poder a partir da lógica do desenvolvimento territorial rural sustentável no neoliberalismo.

O sentido do desenvolvimento sustentável nas áreas rurais a partir do enfoque territorial emerge nos países desenvolvidos com a valorização da participação dos sujeitos sociais na produção local. Esse modelo de desenvolvimento é institucionalizado pelo Estado em cooperação com o mercado, através da revalorização da dimensão espacial na economia.

Essa proposta política de desenvolvimento rural no capitalismo conduz o processo de desenvolvimento social a partir do desenvolvimento econômico, e com isso, lança a combinação entre cooperação e competição nos espaços de produção local vinculados ao capitalismo mundial. O território, assim, constitui a categoria espacial apropriada para atingir um bom nível de competitividade, e ao mesmo tempo reforça a coesão econômica e social.

Na concepção de Veiga (2002), com a reestruturação produtiva do capitalismo, a partir da década de 1970, a descentralização política e a integração regional constituem as duas ações políticas necessárias à resolução dos problemas de distorções que produziam as disparidades regionais e, conseqüentemente, aprofundaram as desigualdades econômicas e sociais na produção capitalista.

Essa perspectiva europeia de desenvolvimento territorial, segundo Veiga (2002), lança dois objetivos essenciais: aumentar a capacidade competitiva de

territórios cuja integração no processo concorrencial é inadequada; e limitar os efeitos negativos de uma concorrência exacerbada. Nesse sentido, a proposta de desenvolvimento é ancorada, no que se convencionou chamar de coesão econômica e social e, com isso, encontrou no território a estratégia adequada na definição do potencial de cada região para se chegar ao desenvolvimento endógeno.

Veiga (2002) acrescenta que o desafio dessa abordagem territorial ao desenvolvimento rural são as ações, que podem funcionar como simples agregação de programas, sem uma estratégia que possa combinar as políticas governamentais com as iniciativas locais na mobilização do conjunto das comunidades. Isso pode gerar o sucesso ou insucesso em criar novos empreendimentos rurais e oportunidades de empregos e, não necessariamente, estão correlacionados aos graus de urbanidade ou de ruralidade de uma área, mas nas comparações entre regiões rurais, suas potencialidades e suas dinâmicas.

Verifica-se que no processo de reestruturação produtiva do capital a abordagem territorial representa a estratégia de desenvolvimento rural que atende às mudanças do Estado no que se refere à descentralização política e à integração regional ao mercado. Esse desenvolvimento tem como proposta a dinâmica de valorização do local integrado à região, com vistas a trabalhar o potencial do território a partir da participação dos sujeitos sociais na gestão dos programas de desenvolvimento rural.

Essa proposta de desenvolvimento coloca em evidência a retração das ações do Estado na área de financiamento das políticas sociais rurais e, com isso, atribui ao poder público local, as instituições sociais e aos segmentos da sociedade civil diretamente envolvido na produção do campo a responsabilidade de viabilizar recursos e a gestão social. É a constituição do modelo de gestão social participativo no neoliberalismo, o qual repassa a responsabilidade à sociedade civil que tem o papel de empreender a condução do processo de desenvolvimento territorial.

Desta forma, a participação da sociedade civil nas decisões políticas no planejamento de políticas públicas rurais emerge no contexto do desenvolvimento neoliberal com a mudança do enfoque centralizador e setorial à descentralização

política e de estratégia territorial, priorizando as ações públicas vinculadas ao mercado, através de projetos e programas sociais.

E, assim, a flexibilização da economia com a constituição de novos territórios na produção rural lança a política de desenvolvimento territorial rural sustentável, priorizando a atuação dos sujeitos sociais nas experiências concretas da gestão social participativa com a implantação dos programas sociais de desenvolvimento rural na sociedade globalizada.

A prioridade da participação da sociedade civil na abordagem de desenvolvimento territorial rural, na concepção de Raynaut (2014) apresenta dois movimentos convergentes: a evolução das ciências políticas e econômicas, na última década do século XX, para pensar e organizar as sociedades modernas; e a crise das estratégias públicas de desenvolvimento com abordagem centralizada e planificadora.

Em relação à evolução nas ciências políticas e econômicas sobre a organização das sociedades modernas, verificam-se mudanças na ciência geográfica na busca de novas noções de território<sup>7</sup> que lhe permite exprimir e formalizar conceitualmente um novo posicionamento na sua relação entre a vertente física e humana diante das mudanças políticas.

A concepção de território, segundo Raynaut (2014), no modelo do centralismo democrático conduziu a uma incontestável falha quanto ao modelo de democracia representativa, com suas instituições formais encaixadas em uma estrutura hierárquica coroada pelas instituições centrais do Estado. Isso impedia uma resposta ágil aos desafios de um mundo engajado em uma profunda mudança política e social.

Nesse sentido, emerge a necessidade política e teórica nas ciências sociais de reconhecer o papel dos sujeitos sociais e de criar as condições de liberação de suas capacidades de iniciativa. Popularizam-se, assim, as noções de sociedade civil e a de governança, consideradas as condições ao surgimento

---

<sup>7</sup> O território como objeto de estudo da geografia surge, inicialmente, com a tradicional geografia política, relacionada ao espaço concreto em si, e com seus atributos naturais e socialmente construídos e apropriados por um grupo social. No processo político globalizado, o retorno dessa categoria, com a reorganização de novas áreas e de relações de poder funciona à ação do capital ou à resistência da classe trabalhadora (SANTOS, 1998).

do modelo de democracia participativa como expressão mais direta das expectativas do povo ao desenvolvimento da sociedade.

Nas ciências econômicas, a corrente liberal – cuja matriz é deixar a máxima liberdade aos atores econômicos operando dentro de uma economia de mercado – foi a que ganhou uma posição de supremacia no palco mundial. E, nesse sentido, a perspectiva da participação social no desenvolvimento rural funciona para suprir a restrição e a limitação do papel do Estado na área de financiamento das políticas públicas sociais (RAYNAUT, 2014).

Diante do movimento de reorganização da sociedade, fica evidente que o enfoque territorial como estratégia política de desenvolvimento rural tem relação com o modelo de democracia institucionalizado na sociedade. E, assim, apesar da democracia deliberativa participativa defender a participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão política, o predomínio do projeto societário neoliberal faz prevalecer o domínio do mercado sobre as ações públicas de prestação de serviços aos cidadãos.

No que se refere às crises nas estratégias públicas de desenvolvimento com a política centralizada e planejada, Raynaut (2014) explica que o período de reconstrução dos países industrializados, posterior a Segunda Grande Guerra, foi considerado o momento em que essas estratégias demonstraram seus limites e suas fragilidades no combate à pobreza rural e as desigualdades sociais.

Em particular nos países em desenvolvimento, as estratégias centralizadas mostraram suas limitações no momento em que não conseguiram uma rápida recuperação econômica, após a independência colonial. O fracasso dos grandes projetos de desenvolvimento rural, concebidos e financiados pelas Instituições Internacionais, por não produzirem resultados esperados colocaram em questionamento a rigidez do planejamento no enfoque setorial e, assim, fez emergir o enfoque territorial no desenvolvimento rural (RAYNAUT, 2014).

A política territorial ganha novo formato com a reestruturação produtiva capitalista como o eixo de atuação do Estado, através de novos projetos no planejamento de políticas públicas direcionados ao desenvolvimento rural. É com a implementação de programas sociais que as experiências concretas das ações públicas, incluindo a participação da sociedade civil, constituem a nova diretriz da

gestão social participativa em defesa da cidadania na garantia dos direitos sociais.

Nos países desenvolvidos, na década de 1990, a proposta de experiências concretas de participação social, através da estratégia territorial, surge com o Programa Leader da União Europeia, lançado em 1992; e com a metodologia de intervenção da FAO: Diagnóstico territorial participativo e negociado – DTPN – como apoio na promoção do desenvolvimento territorial rural. Esses dois programas são pautados pelas experiências concretas no campo e a valorização das potencialidades locais.

Em relação ao Programa Leader da União Europeia, Raynaut (2014) coloca que se trata de uma iniciativa comunitária, que foi lançado em 1992, e, devido à aprovação pelo Estado e pelas Instituições Internacionais a partir de 2007, foi integrado ao Fundo Europeu de Desenvolvimento. Essa iniciativa buscou incentivar e apoiar dinâmicas locais de desenvolvimento, através de duas ideias interligadas: a necessidade de uma adequação às realidades locais por meio da complementaridade entre espaços geográficos diferenciados em termos de potencialidade e do quadro abrangente da economia nacional; e a importância determinante da participação ativa dos atores locais na identificação dos objetivos a serem perseguidos e dos meios para atingi-los.

A inovação dessa iniciativa comunitária reside no princípio de que para fortalecer dinâmicas locais autossustentáveis de desenvolvimento não basta injetar recursos pelos canais institucionais já existentes, mas desencadear dinâmicas sociais pelo fomento à implantação de novas formas de governabilidade. Com isso, a gestão social participativa constitui a referência desse novo processo de desenvolvimento rural.

No que se refere à metodologia de intervenção da FAO: Diagnóstico territorial participativo e negociado – DTPN – Raynaut (2014) acrescenta que se trata da atuação interventiva das instituições por meio de metodologia de diagnóstico na experiência dos múltiplos projetos de desenvolvimento rural apoiados pelas grandes Instituições das Nações Unidas.

Essa metodologia foi lançada na década de 1990, e ganhou progressivamente espaço na FAO com a convicção de que seria necessário conduzir os processos de concepção das intervenções e das políticas públicas

voltadas ao meio rural em função das metodologias assentadas em uma participação ativa dos diversos atores sociais, aos quais se dirigia sua aplicação (RAYNAUT, 2014).

Com as experiências concretas dos novos projetos sociais, a noção de território aponta para a relação estreita que se estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, que oferece um suporte para pensar a participação e as ações do Estado, através de uma política de integração. É a participação específica de populações bem definidas, atuando em um espaço geográfico delimitado, com o qual elas mantêm relações orgânicas.

A abordagem territorial utilizada como estratégia na política de desenvolvimento rural europeia constitui uma alternativa ao planejamento setorial de políticas públicas no contexto da crise de produção capitalista. A mudança dessa estratégia de intervenção pública, por meio das ações do Estado e das Instituições Internacionais, tem relação com a valorização dos instrumentos de ação e com a criação de novas institucionalidades para desencadear a potencialidades dos locais, e a atitude criativa dos sujeitos sociais envolvidos nessa nova política de desenvolvimento rural.

Nesse sentido, a relevância dada à dimensão técnica nos novos projetos sociais, através da experiência concreta dos programas rurais, evidencia as contradições no sistema capitalista, uma vez que as conquistas sociais com o reconhecimento da participação social na construção da democracia deliberativa participativa emergem no contexto político das ideias neoliberais - crítica ao papel hegemônico do Estado, liberalização do mercado na condução do desenvolvimento econômico, atuação dos sujeitos sociais pela capacidade de empreendimento.

Com isso, a análise crítica sobre o desenvolvimento territorial autossustentável, pautado pelas relações sociais no território e pela participação social, no contexto da política neoliberal, ratifica as contradições profundas no capitalismo que se apresentam entre o discurso de valorização da capacidade das populações desfavorecidas de se organizarem para combater a pobreza e as desigualdades sociais e a dependência e submissão destas populações às intervenções técnicas e financeiras das Instituições Internacionais.

No tocante às experiências concretas de programas sociais na política de desenvolvimento territorial na realidade brasileira, destacam-se a institucionalização do Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT<sup>8</sup>, e posteriormente com a ampliação das ações integradas e articuladas e a ênfase dada à defesa da cidadania, o Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania é atualmente considerado o principal programa de experiência concreta de desenvolvimento territorial nas áreas rurais, através da participação da sociedade civil nas decisões políticas e no controle das ações do Estado. O desafio desse programa consiste na reorganização de um novo formato institucional de intervenção pública em defesa do desenvolvimento local, vinculado ao global, e da melhoria nas condições de vida dos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

A complexidade na análise do Programa Territórios da Cidadania com a experiência concreta de participação e de controle social das ações públicas nos novos espaços públicos de debates e decisão política nos territórios da cidadania consiste na implementação desse programa na conjuntura nacional da política de governo Novo Desenvolvimentismo relacionado ao contexto neoliberal.

Sendo assim, a proposta de construção dos territórios da cidadania nas áreas rurais representa o desafio da política pública brasileira direcionada aos agricultores familiares em decorrência da relação que se estabelece entre a formalização da democracia e realidade com as experiências concretas nesses novos espaços de participação política.

Nesse processo, verifica-se a normatização democrática com a institucionalização do Estado democrático de direito, a defesa da cidadania a todos os cidadãos brasileiros, a ampliação da política com novos espaços deliberativos e a garantia dos direitos sociais, e com isso, os questionamentos se dão com a realidade vivenciada pelo trabalhador do campo nos territórios da cidadania institucionalizados pelo Estado brasileiro.

---

<sup>8</sup> O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rural/ PRONAT foi institucionalizado mediante a portaria nº 5, de 18/07/2005, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/SDT/MDA, com a finalidade de criar os territórios rurais para a implementação da política de desenvolvimento territorial rural (BRASIL, 2005)

### **2.2.2 Desenvolvimento territorial rural na sociedade brasileira**

A política de desenvolvimento territorial rural no Brasil está relacionada às mudanças significativas nas áreas de produção e nos aspectos políticos e econômicos identificados com as novas dinâmicas espaciais de produção agrícola familiar. Nesse processo, destaca-se a participação da sociedade civil na construção dos novos espaços de produção produtiva e de construção política como os territórios rurais, e também os territórios da cidadania.

A análise de Favareto (2010) sobre essa nova fase da política pública social voltada ao desenvolvimento territorial rural, configura-se no cenário nacional, através da valorização do local com a descentralização política do Estado, a redução da intervenção pública na organização produtiva, e principalmente, a dinamização das atividades industriais no campo.

Nesse aspecto, Favareto (2010) expressa que não faz sentido tratar o rural como sinônimo de agrário, e que é preciso compreender a natureza eminentemente territorial no desenvolvimento rural. Isto é, a valorização das dinâmicas locais com sua potencialidade e seus processos sociais integrados à região e ao mercado, através da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas.

Na configuração desse novo desenho político, Delgado e Leite (2011) acrescentam que a abordagem territorial se justifica por quatro aspectos: o rural não se resume ao agrícola; a escala municipal é considerada muito restrita ao planejamento e organização na promoção do desenvolvimento, enquanto a escala estadual é excessivamente ampla; a necessidade de descentralização das políticas públicas; e o território é uma unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas ao desenvolvimento local.

Verifica-se, nesse novo contexto político e econômico, que a política de desenvolvimento territorial rural constitui a alternativa diante da proposta de redução da intervenção do Estado nos espaços rurais e da valorização da participação da sociedade civil pela capacidade empreendedora no desenvolvimento das potencialidades locais. Nesse aspecto, a ampliação política

com a defesa da participação da sociedade civil funciona pela lógica do mercado no atendimento às necessidades dos cidadãos.

Isso reflete diretamente sobre a divergência entre concepção de cidadania defendida pelo projeto societário neoliberal e proposta da cidadania institucionalização pelo Estado democrático de direito com a construção dos Territórios da Cidadania. Nesses novos espaços rurais, a participação da sociedade civil ocorre pela defesa da gestão social participativa e a concepção de cidadania busca a qualidade de vida da população do campo.

Com isso, a valorização da participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas direcionado às áreas rurais constitui o fundamento da democracia e do Estado democrático de direito na sociedade brasileira. O que é importante identificar na trajetória da política de desenvolvimento rural é que a participação social, em outros momentos históricos, não era necessariamente vinculada às conquistas dos direitos políticos e sociais.

Nesse aspecto, Favareto (2010) ressalta que na realidade dos países da América Latina, a partir da segunda metade do século XX, sob a intervenção de Instituições Internacionais, o planejamento de políticas públicas ocorreu em dois momentos, considerado fracassado quanto aos objetivos e à finalidade de combater a pobreza rural: o Projeto de Desenvolvimento de Comunidade e o Projeto Político de Reforma Agrária.

Em relação ao Projeto de Desenvolvimento de Comunidade, na sociedade brasileira, a sua implementação ocorreu na década de 1950, e apresentou como proposta de ação as políticas pontuais nas comunidades que possuíam potencialidades para se desenvolver. O sentido dessa intervenção era a satisfação das necessidades básicas da população e a valorização da potencialidade das comunidades na integração destas ao contexto nacional, através da maior participação e apoio à organização cooperativa (FAVARETO, 2010).

As fragilidades desse projeto se destacaram a partir de quatro situações: dependência dos recursos externos para viabilizar os projetos implantados; necessidade da população de um rápido aumento da renda e da produção; caráter pontual e tópico dos investimentos, que não contribuíram para levar à dinamização desejada, revelando-se um paliativo; e o caráter restrito associado à

introdução de elementos estranhos à tradição dos agricultores brasileiros (FAVARETO, 2010).

Já no que se refere ao Projeto de Reforma Agrária, na década de 1960, Favareto (2010) destaca que essa intervenção constituiu parte de um projeto político para diminuir o peso dos latifúndios, mas que não estava definido que tipo de propriedade iria substituí-lo. Nesse período, no estudo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO – registrou a relação entre perfil fundiário e pobreza e, a partir dessa relação, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal – apontou um lento crescimento da produção em relação à demanda nacional e internacional e a necessidade de um processo de modernização acompanhado de uma reforma agrária.

Nesse Projeto também foram apontado algumas fragilidades, entre as quais se destacam duas: ausência de tecnologias apropriadas aos pequenos produtores e dificuldades de acesso ao crédito ao financiamento da produção. Enfim, as questões sociais e institucionais foram consideradas desfavoráveis para garantir o acesso à terra e as políticas sociais que propiciassem os direitos e o reconhecimento da cidadania aos trabalhadores do campo (FAVARETO, 2010).

Evidencia-se, nesse período histórico, que o planejamento de políticas públicas direcionado às áreas rurais tem como estratégia de intervenção os projetos sociais financiados com recursos externos. Um aspecto fundamental no fracasso dessa estratégia de planejamento é a subordinação do Estado ao ordenamento das intervenções sociais pelas Instituições Internacionais, através de ações pontuais nas comunidades mais vulneráveis.

Essa intervenção funciona pela proposta de desenvolvimento a partir da lógica da cooperação entre os sujeitos sociais das comunidades que estão recebendo os recursos financeiros pelo Estado, e assim, a abordagem de questões estruturais como a problemática do aprofundamento das desigualdades sociais nos países latino americanos e o acesso à terra como um direito social não são evidenciadas.

As ações do Estado com esses projetos de desenvolvimento nas áreas rurais apresentam desconexão entre as políticas públicas sociais e o projeto societário coletivo no combate à pobreza rural e às desigualdades sociais. Isso porque o planejamento de tais políticas se limita a ações pontuais, através da

concepção de política instrumental, e deixa de colocar em questionamento as contradições do sistema capitalista nas relações conflituosas entre as classes sociais, e suas frações de classe.

A partir das ações pontuais realizadas pelo Estado sob as orientações das Instituições Internacionais, o enfoque setorial com viés centralizado e segmentado, passou a ser considerado um limite ao processo de desenvolvimento rural. Com essa análise, a substituição pela abordagem territorial, através de ações integradas e descentralizadas na viabilização do desenvolvimento local vinculado ao mercado e à política nacional, constituiu uma estratégia adequada ao projeto societário de desenvolvimento neoliberal.

Na análise sobre essa nova visão de desenvolvimento rural, Wanderley (2014) ressalta a importância que o sentido da palavra “desenvolvimento” representa no meio rural, considerado um local de disputas entre concepções de sociedade – o projeto da modernização conservadora liberal comercial<sup>9</sup> e o projeto de desenvolvimento territorial rural sustentável – que expressa os interesses conflitantes entre grupos e classes sociais.

Na dinâmica sociedade capitalista as contradições sociais entre os grupos e as classes sociais representam as divergências políticas que estão em disputas nesses dois projetos de desenvolvimento nas áreas rurais. A dualidade política iniciada no processo de formação histórica da sociedade brasileira ganha relevância com o reconhecimento, pelo Estado, dos representantes da agricultura familiar pelo Estado.

O projeto de desenvolvimento territorial rural sustentável representa a proposta de desenvolvimento que pauta pelo reconhecimento dos segmentos sociais da agricultura familiar no processo de participação política e de acesso às políticas sociais. As lutas no campo marcam a trajetória política dos agricultores familiares e está vinculada ao acesso a terra e aos direitos sociais com as ações do Estado através de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> No pós-guerra, o debate sobre agricultura e desenvolvimento apresenta três grandes fases, que se sucederam de acordo com o contexto histórico-político nacional e a conjuntura internacional: a modernização sem mudança (1930-1964); a modernização conservadora (1965-1980); e a modernização conservadora liberal comercial (1990 – dias atuais) (DELGADO, 2001).

O reconhecimento dos representantes dos agricultores familiares também exigiu mudanças na política de intervenção do Estado nas áreas rurais, já que com a abordagem territorial os sujeitos sociais locais passam a atuar, por meio da participação social, nos espaços públicos de debates, discussões e construções das políticas públicas territoriais.

Em relação à dualidade no rural brasileiro, Carniello (2014) coloca que os conflitos sociais no campo, na atualidade, apresentam características peculiares quanto ao modelo de desenvolvimento, considerando dois tipos de vertente: a vertente do desenvolvimento direcionado à reforma agrária; e a vertente do desenvolvimento ao agronegócio.

Essa dualidade culminou com a criação de dois ministérios, o do Desenvolvimento Agrário – MDA - que atua na promoção da reforma agrária e a valorização da agricultura familiar; e o Ministério da Agricultura, voltado aos investimentos políticos e financeiros do agronegócio. Esses ministérios surgiram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em decorrência das lutas sociais dos trabalhadores e produtores familiares que exigiam investimentos nas áreas de produção familiar.

A segmentação da produção agrícola em dois modelos de desenvolvimento rural surgiu por meio da priorização da exportação em detrimento da produção ao consumo interno do país. É o que se pode caracterizar como a dualidade da produção agrícola entre dois setores econômicos: de um lado, a grande lavoura exportadora, que representou o nervo da agricultura colonial; e de outro, a agricultura de subsistência, produtora de gêneros destinados à manutenção da população do país (CARNIELLO, 2014).

A continuidade dessa política na ditadura militar caracterizou-se pela modernização conservadora, já que a estratégia de desenvolvimento implementada pelo Estado priorizou o financiamento do agronegócio empresarial com a finalidade de maximização da produtividade (CARNIELLO, 2014). Esse posicionamento político agravou as precárias condições de vida e de trabalho do homem do campo, e tais problemas culminaram com a concentração fundiária, a falta de empregos rurais, a baixíssima renda das famílias de pequenos proprietários agrícolas e os poucos recursos financeiros para acesso às políticas públicas.

A análise sobre a dualidade rural, que emerge no período colonial e se reconfigura na atualidade com os projetos políticos de desenvolvimento, através da criação de dois Ministérios, significa mudanças na agricultura familiar com a política de desenvolvimento territorial rural. Apesar das dificuldades e das condições precárias de vida de trabalho no campo, os agricultores familiares, através de lutas e conflitos sociais, conquistaram o reconhecimento como segmento social rural pelo Estado e, com isso, o acesso a alguns direitos sociais.

É importante colocar que o reconhecimento dos agricultores familiares como segmentos sociais do campo se firma na década de 1990, na mudança sobre a concepção de rural como setor para rural enquanto espaço no planejamento de políticas públicas. Geraldi (2012) argumenta que essa mudança está articulada com o planejamento governamental que se deparou com um novo arcabouço interventor delimitado por três questões principais: a atuação governamental por meio de programas, o fortalecimento das organizações locais e os novos recortes de território nacional.

Isso revela que a perspectiva de mudanças no campo envolve mudanças estratégicas, operacionais e de novas técnicas de intervenção sobre o desenvolvimento rural. Com isso, o atual paradigma de política direcionado ao desenvolvimento rural constitui o desenvolvimento territorial rural, que funciona na perspectiva do processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é combater a pobreza rural e reduzir a desigualdade social (GERALDI, 2012).

No que se refere à transformação produtiva, a ênfase é a articulação competitiva e sustentável da economia do território com mercados dinâmicos. Essa integração tem o intuito de estreitar as relações mercantis e, com isso, responder ao desenvolvimento enquanto acumulação do capital através do espaço e do tempo.

Já em relação à transformação institucional, busca-se estimular o acordo dos atores locais entre si, e deles com os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva.

Geraldi (2012) faz críticas ao atual paradigma do desenvolvimento rural, por considerar que a abordagem territorial consolida a lógica de desenvolvimento

que persiste no sistema capitalista na condição de maior e melhor integração no mercado. E, com isso, apoia-se em um arranjo institucional que legitima a participação reificada dos representantes da agricultura familiar, limitando-os, assim, ao papel decorativo de retificar o que se apresenta como possível e necessário.

Essas críticas expressam a problemática de se pensar a participação e o controle social no modo de produção capitalista, o qual tem, na relação de integração, o desenvolvimento econômico voltado ao mercado. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico que visa combater a pobreza e as desigualdades sociais, nesse modelo de produção, constituem expressões ideológicas de conformação ou de reação dos grupos e classes sociais excluídas.

Esse modelo de desenvolvimento territorial rural se sustenta na lógica capitalista pela formação do novo arranjo institucional, com o apoio de Instituições Internacionais – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Banco Mundial; Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que influenciam na formulação de políticas públicas, subordinando as relações políticas e econômicas com os países em desenvolvimento.

Na sociedade brasileira, a influência de Instituições Internacionais na política de desenvolvimento territorial rural aconteceu por duas acepções: no primeiro momento foi o reconhecimento da escala nacional, considerada a formuladora de políticas públicas, e a escala local, aquela gestora destas políticas nacionais. E no segundo momento, a implantação dessa política de desenvolvimento em dois governos nacionais e distintos – governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Na primeira acepção, a divisão de atuação e de função das instâncias do Estado nas políticas públicas de desenvolvimento rural com a descentralização política influencia para que o rural deixe de ser entendido apenas como um setor econômico e em dicotomia com o urbano. Isso contribui para uma interferência sobre o planejamento governamental que passou a ser pela lógica territorial de programas e projetos rurais, através de um arcabouço interventor de

fortalecimento das organizações locais e de novos recortes do território nacional (GERALDI, 2012).

Verifica-se, assim, que nessa primeira acepção o processo de descentralização política e de gestão de políticas públicas na escala local está vinculado às novas responsabilidades que são atribuídas aos municípios no que condiz aos recursos financeiros e às intervenções sobre as questões territoriais. Essa relação entre as instâncias municipal e nacional pode funcionar de forma democrática, mas também de forma subserviente ou impositiva, considerando que cabe ao município gerir as políticas definidas no planejamento nacional.

Isto é, a relação entre as instâncias públicas contribui com a territorialização de políticas públicas rurais que pode direcionar as ações à competição dos recursos entre os municípios localizados no mesmo território. E também estreitar a relação entre as instâncias municipais e estaduais, privilegiando os locais quanto aos recursos liberados pelos projetos sociais, que têm melhor afinidade política com os representantes do Estado.

Na segunda acepção, no que se refere ao governo de Fernando Henrique Cardoso, este direciona o desenvolvimento territorial rural à concentração de políticas públicas rurais na agricultura familiar, com o apoio do Banco Mundial que defende o combate à pobreza rural, porém baseada na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada ao mercado (GERALDI, 2012).

O enfoque dessa política de governo consiste no fato de que, no primeiro plano, estava o mercado e o senso empresarial como elementos diretores da nova dinâmica e, com isso, reduziu-se o papel do Estado. Essa política lança o pressuposto de maior eficiência dos gastos públicos por meio da atuação do Estado no fortalecimento das organizações locais para resolver os problemas por meio de iniciativas de desenvolvimento local (GERALDI, 2012).

A análise sobre essa concentração de políticas públicas rurais na agricultura familiar vinculada ao mercado com o apoio de Instituições Internacionais possibilita identificar um redirecionamento nas relações sociais que deixam de se manifestar pelos conflitos e lutas sociais no campo para funcionar pelo consenso e acordos entre as classes sociais.

A participação social é trabalhada para desenvolver uma concepção de transformação da agricultura familiar na unidade de produção familiar empresarial,

através da subsunção do trabalho ao capital, pela via dos empréstimos bancários e do capital financeiro.

Essa concepção de política de crédito agrícola é apontada por Lustosa (2012) como uma política que segmenta e fragiliza a agricultura familiar em Unidades Familiares adaptadas ao mercado ou subordinadas aos recursos públicos das políticas pontuais e emergenciais.

Ainda sobre a segunda acepção, em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva, é possível identificar uma nova política de governo, caracterizada como Novo Desenvolvimentismo que atua com a finalidade de promover a compatibilidade entre as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes. É a busca pela relação entre desenvolvimento econômico com justiça social (GERALDI, 2012).

A institucionalização da política de desenvolvimento territorial rural emerge como alternativa à proposta de desenvolvimento voltada às melhorias das condições de vida dos trabalhadores do campo, através da ênfase à cidadania com a criação de novos espaços públicos de participação social nas decisões políticas. O atual planejamento de políticas públicas redireciona as ações do Estado da lógica de projetos sociais pontuais nas comunidades rurais à lógica de programas sociais nas áreas delimitadas como territórios rurais e da cidadania; e isso, além de constituir um novo formato político representa a adequação das experiências locais às atuais condições da política de reestruturação produtiva do capitalismo internacional.

Sendo assim, a perspectiva do desenvolvimento rural funciona pela promoção do desenvolvimento endógeno nos territórios da cidadania, através da valorização da participação dos sujeitos sociais locais, mas atrelados à atuação do mercado, às ações do Poder Público, orientadas pelas Instituições Financeiras na condução da produção local, e à potencialidade local. E, nesse processo, as instituições sociais democráticas constituem a base dos questionamentos sobre as reais condições da gestão social participativa.

## **2.3O Programa Territórios da Cidadania e a política de governo Novo Desenvolvimentismo.**

### **2.3.1 O Programa Territórios da Cidadania: A complexidade da gestão social participativa.**

A institucionalização do Programa Territórios da Cidadania na política de desenvolvimento rural brasileira constitui uma proposta de intervenção estatal que visa implementar ações concretas nos territórios de desenvolvimento rural direcionadas à dinâmica da produção econômica e à garantia do bem estar da população do campo.

Essa relação entre crescimento econômico e justiça social defendida na política do Novo Desenvolvimentismo exigiu mudanças na formatação de políticas públicas sociais voltadas ao desenvolvimento rural, e com isso, a criação de instituições sociais que atuam no planejamento de políticas sociais funcionam pelas às ações integradas entre a liberação de recursos públicos das diferentes Instituições Públicas no mesmo território da cidadania.

Na concepção de Wanderley (2014), o Programa Territórios da Cidadania constitui a experiência concreta de ações voltadas à integração de políticas públicas com base no planejamento territorial e, principalmente, na ampliação dos mecanismos de participação social na gestão de políticas públicas de interesse do desenvolvimento nos territórios.

Nesse aspecto, a ênfase dada à integração de políticas e à participação social culmina no modelo de gestão social que tem funcionalidade por uma nova forma de organização das instituições e das ações no território. Essa nova política é resultado, segundo Wanderley (2014), da atuação dos movimentos e organizações sociais, da comunidade acadêmica, das instâncias governamentais e cooperação internacional na construção de projetos sociais rurais.

Simultaneamente ao debate acadêmico e às iniciativas dos sujeitos locais, e com elas entrelaçada, Wanderley (2014) destaca o envolvimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável como a instância governamental na adoção do novo enfoque ao desenvolvimento rural. Nesse sentido, o Conselho

constitui um marco significativo desse processo com a proposta de um contrato territorial de desenvolvimento a ser firmado com articulações intermunicipais.

Nesse mesmo processo de atuação das instâncias governamentais, a criação e atuação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/SDT na política de desenvolvimento territorial rural constitui o fato considerado mais relevante no marco das novas institucionalidades territoriais. Isso porque o reconhecimento do aumento da pobreza e a persistência das desigualdades possibilitaram mudanças substanciais assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas com a criação dos programas territoriais rurais (WANDERLEY, 2014).

Essas mudanças acima apontada tem relação com a formatação de políticas públicas de desenvolvimento rural na inovação de ações integradas e de participação social implementadas nos territórios da cidadania. No entanto, essa formatação funciona pela regulamentação do Poder Público sobre as Instituições Sociais que atuam na reorganização desses novos espaços de ampliação do debate político.

Com isso, a ampliação política com novos espaços públicos funciona pelo apoio, orientação e direcionamento das ações sociais nos territórios da cidadania conduzida pelos representantes do Estado na gestão social participativa. Essa relação política enviesada com a continuidade do poder descendente funciona pela necessidade de articulação entre os municípios na construção do contrato entre eles para o desenvolvimento do território rural.

Isto é, os debates e discussões políticas nos espaços públicos territoriais entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público no espaço territorial tem que chegar a um consenso quanto ao local que será realizado os investimentos financeiros ou pelo menos qual o município que fica responsável pela aquisição de materiais e/ou equipamentos provenientes dos recursos públicos.

A mudança considerada substancial nas ações públicas com a política de desenvolvimento nos territórios surge, inicialmente, com o Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT – representando, assim, o primeiro programa social rural voltado à superação da estreita visão do crescimento setorial pela abordagem territorial, por meio da oferta articulada de

bens e serviços à população rural e do comprometimento dos sujeitos sociais na gestão participativa com a valorização das potencialidades locais.

Com esse Programa, emerge também um novo formato dos espaços públicos de participação social, caracterizados como colegiados, fóruns, conselhos, comissões, articulação e arranjos institucionais diversos, considerados de expressão, discussão, deliberação e gestão. Esses espaços congregam a diversidade desses sujeitos, e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas públicas territoriais e dos processos de desenvolvimento rural (WANDERLEY, 2014).

O PRONAT atuou com estratégias de intervenção voltadas à articulação entre políticas públicas e as iniciativas privadas; com apoio aos organismos colegiados de desenvolvimento rural; com formulação dos dispositivos de planejamento e de gestão participativa dos territórios; e com o desenvolvimento das competências necessárias a esse processo.

Contudo, os limites e as fragilidades do desenvolvimento territorial foram constatados nas experiências concretas do PRONAT, que, de maneira geral, foram identificadas com o desajuste entre as diretrizes e a operacionalização da política de desenvolvimento territorial nos colegiados territoriais. Essas fragilidades foram identificadas com a baixa interação entre os sujeitos locais, na ênfase demasiada das linhas de atuação em atividades agrícolas; no caráter mais competitivo do que cooperativo entre os municípios integrantes de um território; e nas precárias articulações das ações entre as três esferas governamentais (WANDERLEY, 2014).

Isso reflete na incoerência entre a proposta da gestão social participativa e a realidade de uma gestão centrada nas Instituições Públicas, que envolve a sociedade civil e as demais instituições sociais. Nesse sentido, apesar do Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT - ter sido pensado pela lógica do desenvolvimento territorial como uma alternativa aos limites da gestão pública setorial e centralizada, evidenciou-se a inconsistência entre a proposta de integralização de ações com as diretrizes do Programa e as dificuldades em atender as necessidades sociais básicas dos trabalhadores do campo.

As fragilidades do PRONAT funcionaram para uma reavaliação da estratégia territorial nos novos programas sociais de desenvolvimento rural, principalmente no que se refere às novas institucionalidades e aos instrumentos de ações de promoção do desenvolvimento. A partir dessa reavaliação, a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania/PTC representou uma ampliação do PRONAT com propostas de cidadania e de direitos sociais voltados à população do campo, através de uma gestão social articulada (WANDERLEY, 2014).

Verifica-se que, nesse processo de implementação de programas sociais rurais, a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania emerge da necessidade de uma análise mais profunda sobre as mudanças vivenciadas nas áreas rurais, tendo-se, com isso, uma reconfiguração das instituições que atuam nas ações sociais voltadas ao desenvolvimento rural. Essa proposta de programa atua também no reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos sociais de direitos tanto no sentido de participação e de controle social como na garantia do direito à cidadania.

A proposta do Programa Territórios da Cidadania é uma atuação voltada à integração das ações no meio rural e, para isso, envolve o conjunto da administração pública federal, estadual e municipal na oferta e na gestão articulada das políticas públicas aos territórios. Nessa nova linha de ação pública, destaca-se a consolidação dos sujeitos sociais locais na formulação das demandas e na gestão local do desenvolvimento territorial.

Nesse aspecto, Delgado e Leite (2011) destacam que o Programa Territórios da Cidadania apresenta uma gestão social mais complexa que o PRONAT. Enquanto este tem a gestão exclusivamente centrada na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vinculada aos colegiados territoriais; aquele atua por meio de uma gestão estabelecida entre o Comitê Gestor Nacional, os Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais.

Nos Territórios da Cidadania a gestão social é complexa por apresentar ações advindas dos diferentes ministérios, cujo exercício de articulação se dá efetivamente na escala territorial. As ações destinadas a reduzir as desigualdades

sociais e combater a pobreza rural já haviam sido propostas pela Agenda Social do Governo Federal (DELGADO; LEITE, 2011).

A partir dessa proposta, o governo federal institucionalizou o Programa Territórios da Cidadania que tem como objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. E, com isso, tem como estrutura de atuação três eixos: a ação produtiva; a cidadania e cultura; e a infraestrutura.

É no cerne de uma nova estratégia entre a sociedade civil e o Estado que se constitui o ciclo da gestão social: planejamento participativo; organização democrática, através da articulação e arranjos institucionais; coordenação descentralizada com definição de papéis, atribuições e tarefas; e controle social transparente com o monitoramento, acompanhamento, avaliação, negociação, ajustes e divisão de tarefas (CARNIELLO, 2014).

Carniello (2014) acrescenta que, no cerne dessa nova estratégia de intervenção com a constituição dos Territórios da Cidadania, é identificado no ciclo de gestão social o pressuposto de uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação e desenvolvimento rural sustentável. A partir da integração das políticas públicas e da ampliação da participação social, é que se visualiza a direção da universalização dos programas básicos de cidadania.

É importante colocar que o pressuposto dessa dialética na produção capitalista atua de acordo com a abordagem funcionalista, uma vez que a integração nesse ciclo de gestão social direciona as relações sociais ao sistema de cooperação entre os sujeitos sociais envolvidos, e destes com os demais representantes da sociedade civil e do Estado. Nesse processo, a sociedade capitalista, caracteriza-se pela relação harmônica entre os sujeitos no cumprimento de suas funções sociais, culminando em uma visão determinista e de intervenções pontuais do Estado nos territórios rurais.

No entanto, há outro pressuposto que é possível identificar com a dialética ativa, produtiva e progressiva nas relações entre os sujeitos sociais envolvidos e os demais representantes da sociedade civil e do Estado. Isso se dá pela relação

dos conflitos e das lutas de classes como possibilidade de transformação social, e, de fato, da universalização dos programas básicos de cidadania.

É nesse processo de ampliação política que a participação e o controle social nos novos espaços públicos territoriais se destacam pela importância do lugar nas articulações das instâncias e na integração das ações sociais nas áreas rurais. A constituição do território na democracia participativa não se restringe a delimitações espaciais e muito menos à representação política com o modelo de democracia representativa, mas a organização dos sujeitos sociais na resistência à dominação econômica e opressão social.

No que se refere às condições de implementação do Programa Territórios da Cidadania, Silva (2012) considera que há duas peculiaridades: a primeira é que se trata de um programa considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas à medida que busca articular o direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios aos territórios eleitos como prioritários para receberem o apoio governamental.

E a segunda peculiaridade é que não constitui um programa governamental propriamente dito, com recursos próprios e ações já direcionadas, mas na verdade funciona pela estratégia de articulação de políticas públicas com recortes territoriais prioritários pelos diferentes ministérios e órgãos do Poder Público.

Essas especificidades do Programa Territórios da Cidadania colocam em evidência a complexidade da gestão social participativa, que funciona pela relação dos representantes da sociedade entre si, e destes com os representantes do Estado. Nessas relações conflituosas as disputas de recursos públicos ao financiamento das ações e de projetos sociais constituem os desafios e as dificuldades nas experiências concretas de democracia participativa nos territórios rurais.

A articulação entre os órgãos é uma inovação política porque funciona pela criação de um arranjo horizontal, no nível do Governo Federal para articular as diferentes ações a serem inseridas na matriz do programa pelos órgãos que o compõem. Esse arranjo é composto pelos Comitês de Articulação Estaduais, de caráter consultivo, que auxiliam na intermediação da relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, no intuito de fortalecer a coordenação vertical (SILVA, 2012).

Em relação ao Comitê Gestor Nacional é formado por representantes dos 22 Ministérios, sendo a coordenação geral executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tem por atribuição aprovar as diretrizes, adotar medidas para execução do Programa Territórios da Cidadania, avaliá-lo e definir novos territórios da cidadania. Na atuação dos representantes desse Comitê destacam-se: a coordenação realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a articulação pela Casa Civil, e o monitoramento pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (BRASIL, 2015).

Em relação à atuação dos Comitês de Articulação Estadual, estes são considerados entidades de caráter consultivo e propositivo, que atuam com a finalidade de articular órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidas nos territórios. Têm como objetivo apoiar a organização e mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do programa, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e ações.

No caso dos Colegiados Territoriais, estes constituem os fóruns de participação social compostos pelos representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada Território da Cidadania. Em comparação com a composição dos Territórios Rurais – PRONAT -, o Colegiado Territorial de desenvolvimento rural, amplia-se na sua estrutura por possuir uma coordenação executiva de composição paritária, diferente dos Colegiados do PRONAT, em que prevalece a participação de representante da sociedade civil – em geral, com dois terços dos componentes dessas arenas.

A institucionalidade do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural tem como atribuições: divulgar ações do Programa Territórios da Cidadania; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de ações; e exercer o controle social do Programa.

É no âmbito do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural – CODETERs - constituído em cada território que é discutida a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal por meio de suas políticas públicas

para a agricultura familiar, através de projetos aprovados pela plenária do Colegiado Territorial Rural, e anteriormente previsto em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS-, elaborado por instituições ou organizações contratadas para esse fim e homologado pelo próprio Colegiado Territorial (BRASIL, 2015).

Com isso, a inovação do arranjo horizontal possibilita identificar como se dá o processo de articulação nas ações propostas pelo Estado e discutidas pela sociedade civil quanto ao planejamento e execução das políticas públicas rurais. E nesse aspecto também é possível identificar a participação e o controle social como condição do processo democrático de construção das políticas públicas rurais.

Com a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania a gestão social participativa se destaca com a articulação das ações entre os diversos Órgãos do Poder Público e as instituições sociais que representam a sociedade civil. Isso ocorre pela valorização da participação da sociedade civil com a formação dos Colegiados Territoriais, articulados aos Órgãos Federais, sob o intermédio dos Órgãos Estaduais.

Essa lógica de articulação defendida pelas Instituições Internacionais, e orientada aos Estados Nacionais no planejamento de políticas públicas sociais, representa o cerne da mudança na concepção de desenvolvimento rural, através do modelo de gestão social pública. O foco do combate à pobreza rural nas novas áreas de desenvolvimento tem como fundamento à gestão pública, e com isso, não se restringe necessariamente aos recursos financeiros.

A partir da mudança na estratégia de ações, a concepção de gestão social pública com a articulação entre as ações no planejamento de políticas sociais no rural constitui o desafio à formatação desses novos arranjos horizontais e verticais pelo Programa Território da Cidadania. Isso porque as instituições públicas representantes de cada esfera administração atuam de acordo com sua função, e isso significa que há uma hierarquia no desempenho de cada instituição no que se refere à trajetória da gestão à execução das ações públicas nos territórios da cidadania.

Ao analisar a proposta de gestão social do Programa Territórios da Cidadania, identificando sua complexidade mediante ações institucionais

articuladas e ações produtivas integradas, surgem dois questionamentos: Qual o alcance dessas ações do Estado nos Territórios da Cidadania em um contexto político internacional neoliberal vinculado a uma conjuntura política no Novo Desenvolvimentismo? E sob qual funcionamento de gestão social estão estruturadas as relações de poder à atuação da sociedade civil na democracia participativa?

Esses questionamentos são pertinentes porque, apesar de o desenvolvimento territorial rural emergir no contexto político internacional do neoliberalismo, na sociedade brasileira, a conjuntura política do Novo Desenvolvimentismo interfere nas ações do Estado com a proposta de crescimento econômico com justiça social. Nesse aspecto, é fundamental analisar o papel do Estado, a participação e o controle social e a concepção dos sujeitos sociais sobre a constituição dos Territórios da Cidadania na democracia participativa.

### **2.3.2 Novo Desenvolvimentismo: a relação entre crescimento econômico e justiça social na política brasileira.**

A constituição do Estado democrático de direito, apesar de representar um ganho significativo à sociedade civil, com a institucionalização dos direitos sociais e a participação das classes populares no planejamento de políticas públicas, emergiu no final da década de 1980, em um contexto de estagnação econômica e de mudanças políticas. Nesse período, a defesa do projeto neoliberal pelas sociedades desenvolvidas dificultou a atuação do papel do Estado na defesa dos direitos sociais, devido à retração das ações públicas nas áreas sociais.

A contradição entre a formalização do Estado democrático de direito e a retração das ações públicas nas áreas sociais a partir das interferências da política neoliberal na sociedade brasileira, no momento de profundas desigualdades sociais, culminou com movimentos sociais e lutas políticas dos representantes da sociedade civil entre si, e destes com os representantes do Estado. Nas relações de poder, a sociedade se estruturou em classes e grupos sociais, de acordo com os projetos societários de desenvolvimento político.

Boito Jr. (2013), ao analisar a relação entre o processo político e a estagnação econômica, no contexto das lutas sociais e da atuação do Estado em intervir sobre o desenvolvimento social, identificou na sociedade brasileira a formação de duas frentes políticas, quanto ao posicionamento da política de desenvolvimento econômico e social: A frente política neoliberal e a frente política neodesenvolvimentista ou Novo Desenvolvimentismo.

No que se refere à atuação da frente política neoliberal, esta é constituída pela fração da burguesia brasileira que está integrada e subordinada ao capital financeiro internacional. Nessa frente predomina setores dos grandes proprietários de terras e da alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado, mas que também se insere no setor público.

Nessa frente política, a concepção de desenvolvimento ocorre a partir das reformas orientadas ao mercado com a abertura dos mercados de bens, de serviços e financeiros dos países periféricos aos mercados internacionais; da proeminência dos circuitos de acumulação financeira, da privatização das empresas e de serviços públicos; e, especificamente pela supressão de direitos trabalhistas e sociais (BOITO JR., 2013).

Já a concepção de desenvolvimento na perspectiva da política de governo do Novo Desenvolvimentismo tem como direção o sentido do desenvolvimento econômico com justiça social. Nesse Novo Desenvolvimentismo, destaca-se a política de base ampla e heterogênea de sustentação de crescimento econômico e de transferência de renda encetadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores nas primeiras décadas do século XXI – na gestão de Luís Inácio Lula da Silva; e de Dilma Rousseff (BOITO JR., 2013).

A identificação da heterogeneidade da sociedade civil com classes e grupos sociais diversificados constitui o fundamento no posicionamento político, e na participação e controle social no planejamento de políticas públicas direcionado ao desenvolvimento social. Com isso, a frente política neodesenvolvimentista representa a união da grande burguesia interna e seu posicionamento político em prol da intervenção do Estado na economia, que se dá pela necessidade de favorecimento e de proteção do Estado em relação aos representantes e concorrentes do capital internacional.

Em relação à constituição da burguesia interna, ela é representada pelo setor de mineração, da construção pesada, a cúspide do agronegócio, da indústria de transformação, dos grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. E a proteção da intervenção do Estado que emergiu com o neodesenvolvimentismo – por meio de diversos fatores: a valorização do superávit na balança comercial; da política de financiamento do BNDES, que subsidiou várias empresas com programas de empréstimos a juros favorecidos ou subsidiados; e da política de compras do Estado nacional ou implantadas no Brasil (BOITO JR., 2013).

Já sobre os representantes da classe trabalhadora, Boito Jr. (2013) também constata uma diversificação de camadas sociais, caracterizada pelo operariado urbano e a classe baixa média, que por intermédio do sindicalismo e do Partido dos Trabalhadores têm uma participação organizada e, com isso, formam a base social da frente desenvolvimentista; o campesinato; os trabalhadores desempregados e subempregados; e, por fim, a massa marginal, incluída nessa frente política devido à transferência de renda do Programa Bolsa Família.

No que se refere à massa marginal, além das pessoas abaixo da linha de pobreza, participam também a população que faz parte do chamado benefício de prestação continuada – os idosos e deficientes – que formam uma base eleitoral desorganizada e passiva, convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para sufragar os candidatos da frente neodesenvolvimentista (BOITO JR., 2013).

No tocante ao campesinato, Boito Jr. (2013) explica que é constituído pelos trabalhadores rurais e produtores familiares que fazem parte de duas camadas sociais: o campesinato remediado e o pobre. Com relação ao campesinato remediado, trata-se daquele presente na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag – e nos assentamentos do Movimento dos Sem Terra - MST, reivindicando assistência técnica, financiamento para produção, mercado e preço para seus produtos.

Com a intervenção do Estado eles foram atendidos nas suas reivindicações através do financiamento da agricultura familiar e com a inserção nos programas de compras governamentais da produção familiar. Já o campesinato pobre é

considerado aquele sem-terra ou com pouca terra, que reivindica a desapropriação das terras ociosas e uma política agressiva de abertura de novos assentamentos e de reforma agrária.

Contata-se, assim, que a sociedade civil é heterogênea, e que a atuação das classes e dos grupos sociais na sociedade brasileira está organizada de acordo com a política de desenvolvimento econômico, e do papel do Estado na implementação de ações sociais nas áreas de vulnerabilidade e fortes desigualdades sociais. Em relação às políticas sociais nas áreas rurais, a frente política neodesenvolvimentista atua preferencialmente no financiamento da produção rural e na política de transferência de renda.

Nesse processo de disputas políticas com a formação de duas frentes políticas, no contexto de redemocratização da sociedade brasileira, o reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil fortalece a democracia participativa com a ampliação dos espaços públicos de participação social. No entanto, há divergência entre a frente política neodesenvolvimentista e o projeto societário participativo quanto à proposta de desenvolvimento social, principalmente, no que se refere à justiça social na sociedade capitalista e a defesa da igualdade social com a transformação da sociedade.

No tocante à dualidade entre as duas frentes políticas, a questão central da divergência política consiste na interferência da política internacional neoliberal na conjuntura nacional. É com a posição de rejeição sobre a política liberalizante, que os representantes da sociedade civil, adeptos da frente neodesenvolvimentista, defende a atuação do Estado na economia.

Com isso, a política de governo do Novo Desenvolvimentismo representa uma alternativa ao desenvolvimento brasileiro diante da fragilidade da economia nacional e dos graves problemas sociais sofridos pela interferência do projeto neoliberal. É dessa relação entre desenvolvimento econômico com a valorização das empresas nacionais e justiça social que a proposta política exige intervenções do Estado, predominando nas áreas sociais com ações pontuais e política de transferência de renda.

O desenho da política neodesenvolvimentista começa a se formar ainda na década de 1990, quando o projeto neoliberal apresentou seus limites e desgastes e exigiu um posicionamento mais ativo dos representantes da sociedade civil e do

Poder Público devido aos sérios problemas sociais. Castelo (2012) ressalta que os danos sociais atingiram os países em desenvolvimento – principalmente os países da América Latina - com baixas taxas de crescimento, desequilíbrio nos balanços de pagamentos, déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas.

Esses danos provocaram efeitos sobre as expressões da questão social com o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo e à perda de direitos sociais básicos, como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos, como saúde, previdência e educação. No que se refere aos problemas sociais no campo, a questão central é a falta de políticas sérias referentes à reforma agrária.

Diante de tais problemas, a frente política neoliberal passou a atuar de comum acordo com a agenda política do Consenso de Washington, que previa uma série de medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os altos índices inflacionários. Isso representou o predomínio de uma política cultural da burguesia rentista, que preparou o terreno à inserção dos países da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo (CASTELO, 2012).

Contrário à intervenção política do Consenso de Washington, a atuação dos representantes da frente política neodesenvolvimentista ocorre pela mobilização política das classes subalternas e antagônicas ao neoliberalismo e as frações da burguesia nacional, o que levou à derrubada de governantes alinhados ao Consenso de Washington na América Latina.

No Brasil, essa política de governo se concretiza com o governo do Partido dos Trabalhadores, na presidência de Luís Inácio Lula da Silva, no ano 2003, com a formação da frente política neodesenvolvimentista, constituída pela burguesia, que passou a rever suas posições políticas em decorrência das chamadas reformas orientadas ao mercado.

A participação das instituições sociais, representantes da classe trabalhadora, também foi considerada atuante nesse momento política, já que elas se formaram ainda na década de 1980, na luta contra a ditadura militar, entre os quais: Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Sem-Terra (MST).

Em relação às características da política do Novo Desenvolvimentismo, Castelo (2012) analisa que se trata de um programa de governo que tem como objetivo compatibilizar desenvolvimento econômico com justiça social e, com isso, seus idealizadores consideram que se trata de uma proposta de desenvolvimento que se caracteriza como uma terceira via alternativa ao projeto político de desenvolvimento liberal e também ao socialismo.

A concepção ideológica do Novo Desenvolvimentismo, na visão dos seus defensores, segundo Castelo (2012), é uma etapa inédita do desenvolvimento capitalista, já que a conjugação entre crescimento econômico com justiça social constitui uma das possibilidades de rompimento com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimento nos países da América Latina.

A aposta no Novo Desenvolvimentismo é a estratégia de desenvolvimento que compatibilize altas taxas de crescimento econômico com equidade social. Para isto, essa política de governo propõe medidas de políticas macroeconômicas associadas a programas sociais de promoção de igualdade de oportunidades nas áreas locais.

É com essa política de governo as relações sociais entre os representantes da sociedade civil e do Estado se estreitam na condução do planejamento de políticas públicas sociais. A intervenção do Estado com os programas sociais no combate à pobreza rural e a redução das desigualdades sociais se destaca na reorganização de novos espaços sociais, constituindo os territórios da cidadania.

Com a institucionalização dos territórios da cidadania, nas áreas rurais, a proposta de intervenção do Estado na economia associada ao desenvolvimento social, com a política neodesenvolvimentista, apresenta suas fragilidades em dois pontos: a justiça social está vinculada à prioridade dada à política de transferência de renda; e a valorização da potencialidade local na condução do desenvolvimento econômico, está relacionada à atuação dos sujeitos sociais pela capacidade de empreender, no momento em que o Estado atua com ações pontuais.

Ao realizar uma análise crítica sobre o modelo de desenvolvimento de intervenção do Estado na economia, adotado no governo do PT, Castelo (2012) ressalta que nessa concepção de desenvolvimento destacam-se três correntes

teóricas: a corrente de macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo; a corrente pós-keynesiana; e a corrente social-desenvolvimentista.

Na corrente de macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo, a ideia apresentada é a primazia do mercado e seus mecanismos de produção da riqueza a partir de uma atuação reguladora do Estado nas falhas de mercado, especialmente nas políticas cambiais e de juros, com destaque à exportação de mercadorias.

Já sobre a corrente Pós-keynesiana, esta opera a partir de uma atuação do Estado como um redutor de incertezas do ambiente econômico para favorecer as tomadas de decisão de investimento do setor privado, variável responsável pela larga medida pelo crescimento econômico. Essa corrente prioriza a relação de aliança do Estado com o mercado, priorizando o empresariado industrial ao invés dos rentistas.

E por fim, a corrente social-desenvolvimentista, que tem como proposta a afirmação do mercado interno via ampliação do consumo de massa. A atuação forte do Estado se dá com o predomínio das políticas macroeconômicas sobre as políticas de desenvolvimento. Nessa concepção teórica, a questão da concentração de renda e da riqueza tem no social o eixo estruturante do desenvolvimento econômico (CASTELO, 2012).

Diante da possibilidade de ser caracterizada como uma etapa “inérita” do capitalismo e ainda uma alternativa de projeto de desenvolvimento à política neoliberal, o Novo Desenvolvimentismo sofre críticas contundentes por parte de Gonçalves (2012) ao ser comparado ao modelo de intervenção do Estado caracterizado como nacional-desenvolvimentista adotado nos países desenvolvidos e na América Latina no período de 1930-1970.

No contexto da crise capitalista que eclodiu em 1929, o nacional-desenvolvimentismo, adotado pelos Estados Unidos e os países europeus, foi adotado como política estratégia de intervenção do Estado na economia. O papel do Estado se destaca sobre o mercado e o setor privado, mediante as funções de guia – alocação; de suplemento – alocativa e distributiva; e de correção – reguladora e estabilizadora (GONÇALVES, 2012).

Essa política de desenvolvimento econômica foca tanto no crescimento econômico como na redução da vulnerabilidade externa estrutural, caracterizada

pela dimensão econômica e política. Na dimensão econômica, a redução da vulnerabilidade externa estrutural abarca todas as esferas: produtiva (mudança e melhora da estrutura de produção via industrialização); comercial (combate à especialização em produtos primários e criação de vantagens comparativas); tecnológica (avanço do sistema nacional de inovações, inclusive com a interação entre a indústria e o setor de defesa); e financeira (orientação e controle do capital estrangeiro). Na dimensão política, a prioridade é o aumento do poder do Estado nacional.

Na América Latina, o nacional-desenvolvimentismo é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países. Gonçalves (2012) ressalta que essa intervenção do Estado é um projeto de desenvolvimento econômico que atua no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo.

Na tradição desenvolvimentista latino-americana a atuação da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL – é a referência de maior destaque, uma vez que os eixos estruturantes dessa intervenção decorrem do desemprego estrutural, da deterioração dos termos de troca e desequilíbrio externo. Gonçalves (2012) coloca que uma das fragilidades da atuação do CEPAL é que não há um posicionamento claro em relação ao papel do capital estrangeiro na industrialização substitutiva de importações.

A partir dessas referências Gonçalves (2012) faz críticas contundentes à política do Novo Desenvolvimentismo adotada no governo do PT, uma vez que a corrente política adotada é o social-desenvolvimentismo com base na afirmação do mercado interno e da ampliação do consumo de massa.

Ele considera que a política de intervenção do governo Lula se dá pelo processo de inversão do desenvolvimento econômico, já que predominaram: a desindustrialização, a (des)substituição de importações, a reprimarização das exportações, maior dependência tecnológica, maior desnacionalização e a perda de competitividade.

Diante de tais condições constata-se que houve uma ausência de transformações estruturais e, assim, o novo projeto desenvolvimentista apresenta divergências quanto às características de intervenção no mercado interno e à

maneira como de fato ocorreu o consumo em massa em relação ao período do nacional-desenvolvimentista.

Gonçalves (2012) faz um comparativo das divergências políticas entre os dois modelos de intervenção em seis aspectos: crescimento econômico, política cambial, liberação comercial, capital nacional, política industrial, papel do Estado e política macroeconômica. Quanto ao crescimento econômico no nacional-desenvolvimentismo, este se dá pela absorção interna do mercado – consumo, investimento e gasto público, enquanto no Novo Desenvolvimentismo ocorre pela exportação.

No que se refere à política cambial, no nacional-desenvolvimentismo é defendido um câmbio que varia, sendo usado para diferentes objetivos – estímulo à acumulação de capital, combate à inflação, ajuste das contas externas. Já no Novo Desenvolvimentismo, o câmbio é usado para manter a competitividade internacional dos produtos nacionais.

Sobre a liberalização comercial, o protecionismo é política defendida para proteger a produção industrial pelo modelo nacional-desenvolvimentista, enquanto no Novo Desenvolvimentismo há uma valorização da abertura comercial. Nesse aspecto, a influência se dá em relação ao capital nacional, considerado parte fundamental pelo nacional-desenvolvimentismo, enquanto predomina a livre entrada do investimento estrangeiro direito com o Novo Desenvolvimentismo.

Na questão da política industrial, o papel proativo do Estado é um dos aspectos mais relevantes do intervencionismo estatal na concepção nacional-desenvolvimentista, diferentemente do Novo Desenvolvimentismo, que tem uma política industrial subsidiária ou secundária. E, por fim, a ênfase exagerada dada à política macroeconômica no Novo Desenvolvimentismo que tem como consequência o comprometimento das formulações e das análises mais profundas a respeito de questões estruturais afastando, assim, em definitivo qualquer similaridade com o nacional-desenvolvimentismo.

Essas divergências entre as políticas intervencionistas do Estado em períodos diferentes, principalmente no contexto da economia neoliberal compromete o Novo Desenvolvimentismo quanto à proposta de ser uma alternativa ao capital neoliberal. Isso é constatado a partir da ênfase dada à estabilização macroeconômica direcionada à questão da inflação e do equilíbrio

das contas externas, ocasionando uma aproximação com a política de desenvolvimento proposta pelo Consenso de Washington, atrelada a alguns pontos da política liberal.

Constata-se, assim, que no Novo Desenvolvimentismo o modelo de crescimento é orientado para fora, baseado no argumento equivocado de que há relação positiva entre crescimento das exportações e crescimento de renda. Castelo (2012) ao criticar a política neodesenvolvimentista dá destaque às lutas de classes, que foram reduzidas ao controle das políticas externas, econômicas e sociais e, com isso, o que se viu foi um esvaziamento da grande política em relação ao seu poder transformador, dando lugar a uma política de gestão técnica de recursos orçamentários.

Na política do Novo Desenvolvimentismo, o papel do Estado ocorre através de uma visão contraditória de Estado dominador e autônomo que defende interesses coletivos e, ao mesmo tempo, complementar ao mercado e à promoção do bem-estar social. Essa concepção de Estado, segundo Castelo (2012) negligencia a influência das classes e setores dominantes, e supõe a separação entre rentistas e industriais, desconhecendo os conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade civil.

A partir das críticas ensejadas por Castelo e Gonçalves sobre a política do Novo Desenvolvimentismo do governo do Partido dos Trabalhadores a intervenção do Estado na área rural com o Programa Territórios da Cidadania coloca em questionamento os limites da participação da sociedade civil nas decisões políticas devido às ações sociais, que ocorrem pela predominância do financiamento de projetos sociais.

Tais questionamentos se dão pela forma de mobilização e participação dos representantes da sociedade civil e a competência que são atribuídas a esses sujeitos nas novas institucionalidades. Isso porque a articulação das ações públicas entre as instâncias do Estado nos novos espaços de decisão política sofre a interferência de Instituições Internacionais no financiamento dos projetos sociais.

Além disso, a gestão pública com viés participativo nessa política de governo configura-se pela equivocada relação entre crescimento das exportações e crescimento de renda. Isso reflete diretamente na proposta de defesa da

cidadania pelo Programa Territórios da Cidadania, através da implementação de políticas públicas pela transferência de renda, sem que seja tratado questões estruturais como o direito à terra e a inserção dos produtores familiares na cadeia da comercialização da produção agrícola.

Conclui-se, assim, que apesar do processo de redemocratização brasileira, culminando com a institucionalização da Constituição Federal de 1988, que defende a participação da sociedade civil nas decisões políticas por meio da gestão social, a intervenção da política econômica neoliberal viabiliza a Reforma do Estado, através da governabilidade por meio da valorização da técnica, do esforço individual e da cidadania promovida pelo mercado.

Com isso, o projeto neoliberal, decorrente da reestruturação produtiva capitalista, direciona o desenvolvimento rural por meio da política de desenvolvimento territorial rural, através da reorganização de novas áreas para a intervenção do capital financeiro. É a integração de novos territórios à dinâmica do mercado, onde a proposta do desenvolvimento social ocorre, mediante o desenvolvimento econômico – cooperação e competição.

Diante das ações do Estado com políticas focalizadas e seletivas, através do financiamento de projetos sociais, mediante os programas rurais - “Programa Territórios Rurais” e “Programa Territórios da Cidadania” - a lógica da política de intervenção do Estado com o Novo Desenvolvimentismo é o desenvolvimento econômico com justiça social na sociedade capitalista.

O discurso ideológico da compatibilidade entre combater a pobreza rural e as desigualdades sociais com o domínio das políticas econômicas liberais coloca em questionamento a defesa da cidadania aos trabalhadores do campo, considerando que no projeto neoliberal a participação da sociedade civil é voltada ao empreendedorismo e a cidadania é promovida pelo mercado.

Com isso, a política do Novo Desenvolvimentismo revela as contradições na incompatibilidade entre justiça social e desenvolvimento econômico no capitalismo, uma vez que a desigualdade social é a condição da obtenção do lucro por meio do processo de exploração e dominação da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a dinâmica do desenvolvimento territorial rural em áreas específicas como a da Mata Sul de Pernambuco tem sua peculiaridade em decorrência das relações de poder entre os proprietários rurais e os trabalhadores

do campo. Faz-se necessário, nesse aspecto, analisar o processo de constituição da Mata Sul de Pernambuco, enquanto área de forte concentração fundiária de domínio da cultura da cana de açúcar desde o período colonial.

Isso porque a abordagem territorial no planejamento de desenvolvimento rural representa um novo formato político, através de uma gestão social complexa com a integração entre as ações do Estado, e ainda com a articulação entre os entes do Poder Público, e destes com os representantes da sociedade civil.

### **CAPÍTULO III**

#### **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E A GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DA MATA SUL DE PERNAMBUCO**

O desenvolvimento rural e a gestão social no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco são analisados a partir das relações sociais estabelecidas entre os trabalhadores do campo – trabalhadores rurais e agricultores familiares – e os proprietários rurais - de terras e de indústrias – com a intermediação do Estado, através de políticas públicas.

Na atualidade, esse território desempenha um papel estratégico na economia do Estado com a agroindústria canavieira, considerada ainda a principal cadeia produtiva, apesar de ações públicas direcionadas à diversificação de outras culturas por meio da agricultura familiar. Os investimentos públicos em infraestruturas e as ações sociais, nesse território, propiciaram condições ao surgimento de outras cadeias produtivas, assim como, ao desenvolvimento de atividades turísticas (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco/PTDRS, 2011).

Com a predominância da cadeia produtiva da cana de açúcar e, conseqüentemente, o aprofundamento das desigualdades sociais e o aumento da pobreza rural, a Mata Sul de Pernambuco, em 2003, foi inserida no Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT – para acessar os recursos financeiros, disponibilizados pelo Governo Federal, por meio de projetos sociais.

A ampliação de ações sociais e a liberação de mais recursos financeiros aos territórios rurais com graves problemas de desigualdade social e pobreza rural fez o Governo Federal lançar, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, institucionalizando assim, o Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

A inserção da Mata Sul de Pernambuco nos programas territoriais rurais direcionados à atual política de desenvolvimento territorial rural sustentável tem como expectativa mudanças na questão das relações de poder e nas condições de vida da população rural, uma vez que nesse território predomina baixo

dinamismo econômico, grande concentração de agricultores familiares e assentados da reforma e baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

O modelo de desenvolvimento concentrador e conservador que vigorou nessa localidade tem relação com o período colonial, quando a política de desenvolvimento econômico agrícola funcionou pelo monopólio de terras, o domínio dos grandes proprietários rurais, e principalmente, a produção da monocultura da cana de açúcar.

A partir dessas considerações, a constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco<sup>10</sup> é considerada de relevância econômica, por está inserido na Região de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, e ao mesmo tempo política por se tratar de uma área de fortes conflitos sociais. Nessa perspectiva, a proposta do desenvolvimento territorial rural sustentável com o Programa Territórios da Cidadania atua pela intervenção de três eixos de ações – ação produtiva, cidadania e infraestrutura -, que devem ser articuladas com as ações locais na tentativa de superar a pobreza rural e minimizar as desigualdades sociais.

Diante dessa nova concepção de desenvolvimento rural, constatam-se mudanças significativas quanto ao papel do Estado na reorganização dos novos espaços rurais com a institucionalização dos Territórios da Cidadania, através da liberação de recursos financeiros pelo Governo Federal. No entanto, a prioridade dada às ações integradas, através da política de transferência de renda e das parcerias público-privado, restringe à política ao segundo plano no que concerne à problemática do acesso a terra por meio da reforma agrária.

Wanderley (2014) ao analisar o Programa Territórios da Cidadania na conjuntura política do Novo Desenvolvimentismo enfatiza que há uma fundamentação teórica e política de desenvolvimento rural, com suas dimensões operacional e pedagógica. As experiências concretas de gestão social participativa nos territórios da cidadania são consideradas as vias pela qual as

---

<sup>10</sup> O Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco é constituído por dezenove municípios: Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Bonito, Catende, Cortês, Gameleira, Água Preta, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraial, Palmares, Primavera, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Tamandaré e Xexéu. Essa formação diverge da formação das regiões do IBGE, já que para este órgão, o município de Bonito, localiza-se na Região do Agreste de Pernambuco (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável/PTDRS, 2011).

políticas públicas atingem o plano local, através de recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Federal.

Em relação à concepção teórica, o Estado democrático de direito brasileiro, através da política de governo do Partido dos Trabalhadores, defende a abordagem do desenvolvimento territorial rural sustentável com a proposta do desenvolvimento econômico relacionado à justiça social. Nessa conjuntura política e econômica, a perspectiva territorial representou às condições necessárias às ações integradas na reorganização de novas áreas, com a constituição dos territórios da cidadania.

No que se refere a dimensão operacional, as ações integradas são construídas pela proposta das Matrizes de Ações, lançadas pelo Governo Federal e direcionada a cada Território da Cidadania, e o conjunto de ações construído pelo plano territorial local - Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável. Já em relação, a dimensão pedagógica, o debate político nos novos espaços públicos de participação da sociedade civil constitui o local de formação de sujeitos sociais com o desenvolvimento de novas instâncias territoriais.

Contudo, na concepção de Wanderley (2014), o Programa Territórios da Cidadania tem que responder prioritariamente as necessidades concretas do seu público-alvo, considerando prioritariamente a perspectiva política do desenvolvimento rural. Isso porque a complexidade que as ações articuladas geram durante o percurso que vai da formulação à implantação, pode prevalecer à instrumentalização das ações sobre a concepção política.

Sendo assim, a ênfase dada ao atual modelo de gestão participativa tem relação com as formas de atuação do Estado e suas políticas, através do caminho percorrido com a construção do programa e das matrizes de ação que vai do plano federal à sua recepção pelas instituições territoriais. O sentido do arranjo político entre os diversos ministérios que participam do programa territorial demonstram a complexidade dessa política.

Diante dessa complexidade política, a formulação do Programa Territórios da Cidadania, pelo governo federal, e sua implantação nos governos intermunicipais, culmina com a constituição dos Territórios da Cidadania como experiência concreta de gestão social participativa. Isso reflete sobre a relevância da democracia deliberativa participativa, principalmente, nos aspectos da

participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas e do controle social sobre as ações do Estado.

No que se refere à constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, este apresenta características peculiares quanto à organização social e política dos representantes da sociedade civil e do Estado nas relações de poder entre os grandes proprietários rurais e os trabalhadores do campo. A singularidade desse território está na cultura-política da formação social do Estado e nos conflitos sociais em decorrência da forte concentração fundiária, da pobreza rural e do aprofundamento das desigualdades sociais.

### **3.1 A constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: relações de poder e conflitos sociais na zona canavieira.**

A constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco tem relação com a questão agrária, considerada uma das expressões da questão social nas relações sociais de exploração no campo entre os grandes proprietários de terras e os trabalhadores do campo. A abordagem dessa questão social se dá pela análise das condições políticas, econômicas, sociais, culturais e geográficas, que caracteriza a singularidade dessa localidade com a subdivisão entre a Zona da Mata Sul e a Zona da Mata Norte no Estado Pernambuco; e marca as relações sociais de poder no campo entre o campesinato e os grandes proprietários de terra.

A subdivisão entre a Mata Norte e a Mata Sul é inicialmente analisada pela abordagem geográfica, que na perspectiva dialética, Andrade (2011) explica as relações de poder na disputa pelo domínio territorial. Com o estudo sobre a terra e o homem no Nordeste brasileiro, ele aponta que o clima é um elemento fundamental no processo de formação e organização econômica e política nas regiões nordestina: Na Zona da Mata, o clima quente e úmido e duas estações bem definidas – uma chuvosa e outra seca; e o Sertão, também quente, porém seco e sujeito a secas periódicas.

Essa diferença climática possibilitou a dualidade consagrada pelos nordestinos e expressa no período colonial em dois sistemas de exploração agrária, que se complementam economicamente, mas que política e socialmente se contrapõem: o Nordeste da cana de açúcar – Zona da Mata; e o Nordeste do gado – Sertão (ANDRADE, 2011).

O referido autor, acima citado, especifica a formação da Zona da Mata Pernambucana no Nordeste da cana de açúcar, e com isso, faz referência às condições geográficas dessa área por está localizada entre o Planalto da Borborema e o Oceano Atlântico, e os tabuleiros de formação barreiras que se estende a pouca distância do litoral, entre as cidades de Goiana e Recife. Mas é ao Sul do Estado – na Zona da Mata Sul Pernambucana – nas encostas da Borborema que se apresenta com direção aproximadamente nordeste-sudoeste, que a mata é exuberante e sobe as encostas até altitudes mais elevadas, que estão às diferenças climáticas.

A diferença de clima entre a Mata Sul de a Mata Norte pernambucana provoca influência sobre a topografia, a vegetação natural, a hidrografia, e principalmente à formação de ocupação do solo, caracterizando as condições econômicas e sociais da localidade. É por meio dessas diferenças climáticas que as relações de poder no domínio territorial da Mata Sul de Pernambuco se acentuam com a cultura da cana de açúcar e as relações sociais entre os proprietários de terras e a mão de obra escrava, ainda na colonização.

Com isso, a divisão entre a Zona da Mata Norte, onde predominou a menor quantidade de chuvas e, com isso, permitiu a conservação de grandes porções das áreas aplainadas no terciário ocorreu à produção de culturas diversificadas, e predominou o trabalhador livre; e a Zona da Mata Sul, onde dominou a floresta perenifolia ou a mata úmida e os rios são mais volumosos e tem regime regular, com o solo, que favorecido pelo clima propiciou a produção da monocultura da cana de açúcar, e conseqüentemente a concentração fundiária e a predominância do trabalho escravo. (ANDRADE, 2011).

É diante dessas condições geográficas e políticas, que se estrutura o modelo de desenvolvimento econômico de exploração no território da Mata Sul de Pernambuco. A sociedade canavieira estruturou-se a partir de grandes desníveis sociais entre os trabalhadores do campo e o grande proprietário rural, e assim,

essa sociedade caracterizou-se como aristocrática marcada pela forte divisão social de suas classes.

Para Andrade (2011), no período colonial, a monocultura da cana e a concentração fundiária estabeleceu a divisão social de classes entre a figura do senhor de engenho, com um prestígio e poder que eram tanto maiores quanto maior fosse à extensão de suas terras e a produção dos seus canaviais ou o número de escravos que possuísse; e o trabalhador do campo, o lavrador, que apesar de ser livre estava vinculado ao proprietário de grandes terras, por não ter sua própria terra e também não poder instalar engenhos, e com isso, moíam ou cultivavam a cana no engenho do senhor.

No que concerne ao poder do senhor de engenho e sua relação com os representantes do Estado, Andrade (2011) coloca que o domínio da concentração fundiária se manifesta através da proteção dada pelos órgãos governamentais à grande lavoura da cana de açúcar e ao completo desprezo às lavouras de subsistência ou lavouras de pobre, cultivada pelo lavrador e pelo morador.

As grandes lavouras funcionam a partir de crédito fácil, garantia de preços mínimos, comercialização organizada; enquanto às lavouras de subsistência são abandonadas ao crédito fornecido por agiotas, às tremendas oscilações de preço entre a safra e a entressafra e à ganância dos intermediários. Diante de tal situação a grande lavoura é ampliada em detrimento do estacionamento e da decadência da pequena lavoura, a qual está ligada à pequena propriedade (ANDRADE, 2011).

Em relação ao trabalhador do campo, Andrade (2011) explica que há quatro segmentos sociais: o lavrador, cultivador de cana e de produtos de subsistência; o morador, que em geral, eram mestiços que viviam nos engenhos e constituíam elevada porcentagem da população rural livre – usava parte do solo do engenho para a produção de produtos de subsistência em trocas de dias de trabalho na lavoura canavieira -; os empregados, que recebiam salários e estavam mais vinculados ao senhor de engenho; e os escravos, que eram considerados coisa e tinham um tratamento semelhante ao dispensado aos bois e cavalos.

As dificuldades econômicas enfrentadas pela pequena propriedade tem relação com a posição social e política do lavrador na sociedade aristocrática, que

em alguns casos, era filho do senhor de engenho ou irmão; já em outros, eram trabalhadores livres. Há uma distinção entre os grandes e pequenos lavradores, conforme as condições materiais - as posses, a terra de que dispunha para cultivar e o número de escravos que possuíam e as safras que produziam. Em muitos casos, consideravam-se grandes lavradores de acordo com os escravos que possuíam e se trabalhava na produção da cana e da lavoura; e pequeno lavrador, aqueles mais pobres que tinham poucos escravos, e eles próprios lavravam a terra ou as feitorias nelas.

Essa relação de dominação e de dependência entre as classes sociais, e suas frações de classes, configurou-se no período do início da colonização do Brasil, com a implantação da monocultura da cana de açúcar, e se estendeu até à primeira metade do século XX, quando as crises econômicas na produção do açúcar e as lutas dos trabalhadores do campo ocasionaram mudanças nas relações sociais. A partir da mudança nas relações de trabalho ficou em evidência a tensão e os conflitos entre os proprietários de terra e os trabalhadores do campo.

A segunda metade do século XIX foi um período de grandes transformações econômicas, políticas e sociais em decorrência das mudanças nas relações de trabalho, trabalho escravo e o assalariado, devido ao fim da escravidão e aos avanços da técnica no desenvolvimento capitalista. Andrade (2011) ressalta que na Mata Sul de Pernambuco, os velhos engenhos que durante três décadas haviam tido uma evolução muito lenta foram sacudidos por uma série de inovações que melhoraram a técnica agrícola e transformaram profundamente os processos industriais e os de transporte.

Com isso, apesar da forte hierarquia que caracteriza a sociedade canavieira, a dinâmica das relações sociais de produção e reprodução no capitalismo se dá pelo processo dialético entre as classes sociais. E, nesse processo as lutas de classes entre os senhores de engenho e os trabalhadores do campo constituem as condições e as possibilidades de mudanças nas relações de trabalho e no processo de exploração.

Essas mudanças foram significativas quanto às diferentes trajetórias de formação do trabalhador do campo com a política de terras entre as regiões Nordeste e Sudeste. Nesse aspecto, Martins (1995) enfatiza que no Sudeste as

atividades que eram realizadas por escravos passaram a ser realizados por colonos estrangeiros; enquanto no Nordeste, a economia canavieira, já havia entrando em crise, e a substituição dos escravos se deu com o emprego dos antigos moradores, dedicados a trabalhos marginais e uma agricultura de subsidiária de alimentos.

Essa diferenciação na implantação da força de trabalho assalariado faz com que o Nordeste brasileiro, especificamente na Zona da Mata Sul canavieira, o processo de formação do trabalhador do campo, ao longo da história brasileira, ocorra a partir da adequação do trabalhador às mudanças exigidas com o capitalismo. Isso significa que há uma reorganização das relações de trabalho com a introdução do trabalho assalariado, uma vez que o trabalhador, na condição de agregado marginal, no regime de trabalho escravo se converte, aos poucos, em trabalhador assalariado, com o fim da escravidão.

Com esse processo de readequação do trabalhador marginal ao trabalhador assalariado na Zona da Mata canavieira, a tensão social no campo com os conflitos entre os grandes proprietários de terra e os trabalhadores do campo representou uma das consequências da industrialização do campo. Isto é, o processo de industrialização que transformou parte dos engenhos de açúcar de açúcar em usinas agravou ainda mais o problema da concentração fundiária nessa localidade.

E com isso, ocasionou gradativamente o processo de proletarização do trabalhador do campo em decorrência da restrição do uso da terra à produção das culturas de subsistência ou de pequena comercialização, submetendo o trabalhador à produção canavieira. Segundo Andrade (2011) a relação entre os proprietários de terra e os trabalhadores do campo se estreita ou se amplia de acordo com a oscilação econômica do açúcar no mercado.

Para Andrade (2011) no período de evolução da usina, a área cultivada com a cana aumenta, e os proprietários não só restringem os sítios dos moradores, tirando-lhes as áreas mais favoráveis, como exigem mais dias da semana de serviço no canavial. Essa situação impede que o trabalhador cultive e comercialize outros produtos, e, assim, tenha que se submeter às precárias condições de trabalho na plantação da cana de açúcar.

Verifica-se, assim, que a constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco vai sendo desenhada com a organização da produção canavieira, através do monopólio dessa cultura e da concentração de terras pelos senhores de engenho, no período colonial. Esse modelo de desenvolvimento agrícola fez emergir o antagonismo entre os proprietários rurais e os trabalhadores do campo, e conseqüentemente, os conflitos sociais no campo.

A ausência de políticas públicas aos segmentos sociais, que representam os pequenos produtores e os trabalhadores rurais, reflete sobre a formação social do Território da Mata Sul de Pernambuco. Isso ocorre em decorrência da frágil situação econômica do pequeno produtor, que no contexto da industrialização do campo, culminou com sua submissão às precárias condições de trabalho na produção canavieira.

Com a política de apoio e financiamento à grande propriedade rural e, ao mesmo tempo, a desvalorização da pequena propriedade de produção agrícola diversificada, é possível identificar duas situações: na primeira há uma relação estreita entre a classe dominante e os poderes públicos; e na segunda, configura-se a polaridade social entre os proprietários rurais e os trabalhadores da cana, e conseqüentemente, a fragilização política dos pequenos produtores rurais.

Com esse modelo de desenvolvimento rural, patronal e conservador, a tensão social no campo aumenta, e a organização dos trabalhadores do campo emerge com a criação de instituições sociais na luta contra o processo de dominação e opressão pelos proprietários rurais. A partir da segunda metade do século XX, a crise econômica e o agravamento das desigualdades sociais agravam os conflitos entre os grandes produtores rurais e os trabalhadores, culminando com movimentos sociais em defesa da reforma agrária e dos direitos sociais.

Martins (1995) analisa o surgimento de duas instituições sociais a partir das lutas e resistências dos trabalhadores do campo: as Ligas Camponesas<sup>11</sup>, ainda

---

<sup>11</sup> As Ligas Camponesas atuam na luta pelos direitos sociais dos trabalhadores que não gozavam de direitos porque não eram sindicalizados. Como o processo de fundação e legalização de um sindicato dependia do reconhecimento do próprio Ministério do Trabalho, ao qual o sindicato estava subordinado, Francisco Julião, advogado e deputado socialista, que os camponeses do Engenho Galileia, na Mata Sul de Pernambuco, procuraram para tratar dos seus direitos, observou que era mais viável organizar uma sociedade civil, e não um sindicato (MARTINS, 1995).

na década de 1950, congregavam os arrendatários e os pequenos proprietários; e os Sindicatos Rurais, já na década de 1960, defendiam os trabalhadores assalariados das usinas e dos engenhos. Estas duas instituições atuaram na defesa dos direitos sociais e no acesso a terra pelos trabalhadores do campo.

No que se refere à Liga Camponesa, essa instituição da sociedade civil apresenta uma concepção de desenvolvimento rural diferente da que é colocada pelo Estado, já que este acredita que o combate à pobreza rural está relacionado à industrialização do campo, a partir do desenvolvimento regional. No entanto, os participantes das Ligas Camponesas consideram que a concepção ideológica de resistência ao processo de exploração do trabalho no campo está na conquista dos direitos sociais e no acesso a terra por parte do trabalhador do campo.

Essa divergência de concepções de desenvolvimento entre os representantes do Estado e das Ligas Camponesas sobre o modelo de desenvolvimento econômico voltado ao combate à pobreza rural revela que o posicionamento político das Ligas Camponesas não se restringe apenas à questão local. Mas ao contexto político internacional, a conjuntura nacional e regional e à questão local quanto à crise econômica, as desigualdades sociais e a concentração fundiária.

No tocante aos sindicatos rurais, na concepção de Palmeira (2009), a institucionalização do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, pelo Estado, representou a primeira legislação nacional em defesa dos direitos sociais do trabalhador rural, através da percepção do salário mínimo, das férias, do repouso semanal remunerado e da gratificação natalina. Com a Lei Complementar nº 11, de 1971, acrescentou às conquistas trabalhistas à previdência social, que passaram a gozar do direito à aposentadoria por velhice e por invalidez, e as suas famílias, à pensão e ao auxílio funeral.

Palmeira (2009) ressalta também que o poder político da classe dominante era tão forte, que apesar da conquista da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT -, em 1943, e da criação dos sindicatos de trabalhadores industriais, serem anteriores ao Estatuto do Trabalhador Rural, os direitos sociais do trabalhador do campo não eram aceitos pelos proprietários de terra.

Constata-se, assim, que as contradições no campo são evidenciadas pelos problemas sociais que atingem a classe trabalhadora, e com isso, os conflitos

sociais constituem as condições fundamentais à mobilização destes trabalhadores por meio das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais.

Diante do processo de organização política e social na Mata Sul de Pernambuco, essas duas Instituições Sociais representaram as formas mais importantes de resistência e de lutas políticas na conquista dos direitos sociais e no questionamento sobre a reforma agrária pelos trabalhadores do campo contra o processo de opressão e dominação dos senhores rurais.

Em relação às conquistas sociais, os direitos dos trabalhadores da Mata Sul de Pernambuco, representaram avanços em relação à legislação que regulamenta as condições de trabalho nas grandes propriedades rurais. Essa conquista expressa as lutas sociais, através do posicionamento político do Estado em ter que atender também as reivindicações dos trabalhadores do campo.

Contudo, houve reações por parte dos proprietários rurais em relação ao pagamento de salários e as indenizações trabalhistas em caso de demissão dos plantadores de cana. Dabat (2007) explica que as relações trabalhistas no campo são marcadas por avanços, mas também por retrocessos com a continuidade da violência patronal, já que as relações de poder são marcadas pelo processo de dominação, exploração e expropriação dos trabalhadores do campo.

Esse retrocesso com a violência patronal é evidenciado nas dimensões econômica e política quanto às relações trabalhistas nos canaviais, já que há uma associação entre a questão de organização do trabalho e de remuneração como parte integrante do regime de trabalho exigido pelos grandes proprietários rurais. Essa violência representa também a vontade de dominar uma força de trabalho à escala das necessidades da produção no capitalismo (DABAT, 2007).

A persistência da violência patronal, na Zona da Mata canavieira, mesmo com a conquista da cidadania no Estado democrático brasileiro, ainda na década de 1950 e no início da década de 1960, revela a ausência ou omissão do Estado, nos seus diversos níveis no que diz respeito à gestão pública diante dos conflitos sociais no campo. Esse posicionamento político estatal coloca em questão o caráter público dos conflitos nas relações trabalhistas.

E, com isso, há continuidade na manutenção de relações privadas de poder, através do silêncio que domina as reuniões e da submissão nas eleições dos trabalhadores por parte dos proprietários rurais. A liberdade de expressão

não se firma como uma conquista substancial, mas funciona pela formalidade da política, uma vez que a classe dominante mantém o controle social das ações do Estado.

Com o golpe militar em 1964, as Instituições Sociais tiveram que se adequar à nova ordem política, e a atuação do Sindicato Rural se limitou às funções formais, sob a repressão do governo militar. Esse período representou uma inflexão sobre as conquistas sociais, principalmente, as garantias trabalhistas, já que o poder do proprietário rural se fortaleceu com o apoio dos órgãos de repressão policial.

No primeiro momento, os movimentos sociais no campo foram sufocados e reprimidos pela força policial e a atuação do Estado sobre a política de desenvolvimento da agricultura ocorreu através da modernização conservadora. Esse modelo de desenvolvimento se configurou pela valorização das forças produtivas, sobretudo para aqueles que concebem o processo histórico como desenvolvimento econômico que passa necessariamente pelo fortalecimento do capitalismo e pela ação econômica da burguesia (MARTINS, 1995).

Já no segundo momento, a retomada dos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade brasileira se concretizou com a institucionalização da Constituição Cidadã de 1988, que ampliou a participação da sociedade civil nas decisões políticas com a gestão social participativa. A partir da década de 1990, a política de desenvolvimento territorial rural vai se desenhando com a constituição dos territórios rurais, e posteriormente, com os Territórios da Cidadania.

A constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco apresenta uma estreita relação com a formação política e cultural da sociedade brasileira no que se refere às relações de poder e de conflitos sociais no campo, que emerge ainda no contexto da economia agroexportadora. E, com isso, a singularidade desse território se dá com o modelo de gestão pública em atender aos interesses e anseios particulares dos grandes proprietários rurais.

A complexidade do Programa Territórios da Cidadania, estruturado e gerenciado pelo Governo Federal, mas executado pela instância local, a partir de ações integradas em cada localidade, levanta a problemática das relações de

poder e dos conflitos sociais no campo e o posicionamento político do Estado no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Isso porque as ações integradas entre os órgãos e os Ministérios propostas pelo Programa se configuram num contexto internacional de política neoliberal e na conjuntura do Novo Desenvolvimentismo. Desta forma, o desafio da atual gestão social do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco está na utilização dos instrumentos legais pelos representantes da sociedade civil e do Poder Público no Estado democrático de direito e na organização política da sociedade civil nos novos espaços públicos de participação e de controle social nas decisões políticas sobre o desenvolvimento rural.

### **3.2 A materialidade dos instrumentos legais: a gestão social participativa do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco.**

Como já foi abordado no segundo capítulo, o Programa Territórios da Cidadania<sup>12</sup> é um programa social institucionalizado pelo Governo Federal com a proposta de desenvolvimento integral às áreas rurais. A gestão social desse programa contempla a participação da sociedade civil nas decisões políticas e o controle social das ações estatais nos Colegiados Territoriais, espaços públicos de diálogo, debate e conflitos sociais.

Os Territórios da Cidadania constituem locais que foram redefinidos pela delimitação física e reorganizados nas dimensões política, econômica e social por meio do planejamento de políticas públicas territoriais rurais. A criação dessas novas áreas com potencial produtivo tem relação com a conjuntura atual da política neoliberal e a política de governo Novo Desenvolvimentismo.

Essa mudança no planejamento de políticas públicas emerge com o modelo de gestão social participativa do Programa Território da Cidadania,

---

<sup>12</sup> O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de Fevereiro de 2008 voltado à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidade de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2015).

estruturado pelo ciclo de gestão social<sup>13</sup> nas ações integradas, através da articulação entre as instituições públicas e sociais. O arranjo horizontal definido nesse programa social constitui a proposta de experiência concreta da participação da sociedade civil nas decisões políticas no Estado democrático de direito.

No que se refere à gestão social do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, os instrumentos legais que materializam as ações nessa localidade são caracterizados por dois tipos: os instrumentos que foram construídos em conjunto, pelos representantes da sociedade civil e do Poder Público, destacando o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco/PTDRS; o Regimento Interno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Mata Sul de Pernambuco; e as Atas de reuniões da instância da Plenária do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Mata Sul de Pernambuco (ano de 2013-2015).

E, também, os instrumentos que foram construídos pelos representantes do Poder Público e que tem a participação da sociedade civil nas discussões políticas: Projeto de Infraestrutura/PROINF e o Relatório de Matrizes de Ações da Mata Sul de Pernambuco/2013.

### **3.2.1. Os instrumentos legais construídos pelos representantes da Sociedade Civil e do Poder Público.**

***O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco*** é um documento que foi construído em 2011 e trata da organização social e política da Mata Sul de Pernambuco. A ênfase na

---

<sup>13</sup> O ciclo de gestão social nos Territórios da Cidadania constitui quatro processos que são desenvolvidos de forma contínua – Planejamento Participativo, Organização Democrática, Coordenação Descentralizada e Controle social. Esses processos são explicados da seguinte forma: Planejamento Participativo - representa a relação entre os representantes da sociedade civil e do Estado nas ações sociais; Organização Democrática - compõe a criação de novos espaços públicos de participação social e de deliberação da sociedade civil nas decisões políticas; Coordenação Descentralizada - constitui a valorização de outras instâncias do Poder Público como a estadual e municipal e a valorização local; e o Controle Social - está relacionado à participação da sociedade civil no acompanhamento e na atuação de ações públicas direcionadas às áreas rurais.

participação da sociedade civil nos novos espaços públicos de discussão política é defendida pela gestão social participativa, através da mobilização dos movimentos sociais para enfrentar as adversidades estruturais e conjunturais da sociedade.

No tópico do diagnóstico, constata-se que o sentido dessa mobilização está relacionado à busca de compartilhamento de vivência, conhecimento, obrigação e responsabilidade entre os representantes do Estado e da sociedade civil por meio da gestão social do Território da Cidadania. Uma questão em destaque, nesse tópico, refere-se ao rebatimento positivo que as ações implementadas têm que ter na vida da população local quanto ao bem-estar e ao desenvolvimento na produção agrícola familiar.

Quanto à organização desse documento, existem quatro pilares de sustentação da proposta de gestão social com a participação e o controle das ações pela sociedade civil no planejamento de políticas públicas: Objetivos Estratégicos; Valores e Princípios; Diretrizes Principais; e Eixos de Desenvolvimento. Nesse planejamento, a articulação de instituições sociais direciona integração de ações no Território da Mata Sul de Pernambuco.

Em relação aos quatro Objetivos Estratégicos apresentados, destacam-se a proposta de lutas sociais e também de adequação à política de desenvolvimento no capitalismo: Articular organizações públicas e movimentos sociais na luta pela reforma agrária; Implantar um modelo de desenvolvimento e gestão territorial baseado na agricultura familiar, preservação e reconstrução do meio ambiente e na produção econômica; Promover o associativismo, o cooperativismo e a comercialização da produção territorial buscando garantir a sustentabilidade; e Incrementar e viabilizar as assistências técnicas nas mais diversas áreas da produção.

No caso dos Valores e Princípios elencados pelos representantes da sociedade civil e do Estado são considerados as bases de sustentação na orientação e balizamento para decisões e comportamentos dos representantes da sociedade civil e do Estado no Território. Nesse aspecto, são construídos seis Valores e Princípios: Valorização da agricultura familiar e seus sistemas integrados de produção sustentável; Valorização do saber empírico ou popular articulado saber científico; Respeito à vida e ao meio ambiente; Equidade na

relação de gênero, geração, raça e etnia; Garantia das relações justas e solidárias de mercado; e Transparência e ética na gestão das políticas públicas e nas ações inerentes ao desenvolvimento territorial.

Nas Diretrizes Principais, a proposta do desenvolvimento sustentável está organizada a partir de cinco temas importantes: Fortalecimento da política de Reforma Agrária para ampliar os assentamentos; Criação de referências para um modelo de desenvolvimento da agricultura familiar na perspectiva da sustentabilidade; Diversificação da produção para fortalecer trabalho associativo e a transformação do agricultor em empreendedor; Assistência Técnica adequada aos produtores; Organização da produção por cadeia produtiva e criação de polos produtivos.

E, por fim, os quatro Eixos de Desenvolvimento, considerados a espinha dorsal que sustenta o conjunto das ações implementadas no Território. Esses Eixos são construídos com a perspectiva de promover o desenvolvimento sustentável, e com isso, a ênfase é dada ao fortalecimento da produção, processamento e comercialização; à integração de políticas públicas; à conservação e recuperação ambiental; e ao fortalecimento da gestão social.

Na análise dos tópicos desse documento, a construção descritiva e a ausência de metas a serem alcançadas coloca em evidência a fragilidade desse Plano de Desenvolvimento construído como referência à proposta de desenvolvimento local e à integração entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público.

No que se refere à proposta de desenvolvimento territorial rural sustentável apresentada pelo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS da Mata Sul de Pernambuco - a participação da sociedade civil no planejamento e na execução de ações públicas no Estado Democrático de Direito é considerada uma prioridade. No entanto, a gestão social participativa atua sob a interferência da política econômica neoliberal.

Essa interferência política com a descentralização do Estado e a mudança no seu papel de interventor para coordenador direciona os investimentos financeiros das políticas públicas rurais à transferência de renda por meio da gestão social participativa. Isto é, a participação dos representantes da sociedade

civil e dos representantes do Estado nas reuniões do Colegiado Territorial deliberaram onde os recursos públicos deverão ser investidos.

Essa funcionalidade da participação social coloca a responsabilidade da política de desenvolvimento rural na gestão local, principalmente na participação da sociedade civil, considerando que as decisões políticas no Colegiado Territorial da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, encontram-se dentro dos critérios estabelecidos pela instância do Governo Federal.

Na apresentação dos quatro pilares de sustentação da proposta de gestão social participativa do PTDRS da Mata Sul de Pernambuco, identifica-se uma prioridade à participação pela atuação empreendedora dos sujeitos sociais em desenvolvimento de áreas com potencialidades locais, mediante a diversificação da produção e a criação de novas cadeias produtivas.

Essa prioridade de investimentos nas áreas com potencialidades locais no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, onde ainda predominam a concentração fundiária e a dominação da cadeia produtiva da cana de açúcar, gera disputas de recursos entre os produtores agrícolas familiares. E, nesse contexto político e cultural, o agricultor familiar que não se insere nessa política de desenvolvimento territorial rural, encontra-se ainda submisso às condições de trabalho na produção canavieira das grandes propriedades rurais.

Diante dessas considerações apresentadas sobre a gestão social participativa do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco, a análise das ***Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinária do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco*** possibilita maior aprofundamento do posicionamento político dos representantes da sociedade civil e do Estado sobre as ações integradas do Programa Territórios da Cidadania.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural – CODETER – é um espaço público amplo, de caráter deliberativo, institucionalizado pelo Poder Público para a realização de debates e discussões sobre o desenvolvimento territorial rural. Silva (2012) explica que esse espaço apresenta um caráter mais amplo em relação aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR - , sem, contudo, substituí-los ou extingui-los.

No Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, a criação do CODETER surge em 2003, período que é institucionalizada a Política de Desenvolvimento Territorial Rural, mas a construção do seu Regimento Interno é de 28/11/2013, conforme consta no registro da Ata de Reunião Ordinária do Plenário do CODETER/Mata Sul de PE, datada em 28/11/2013.

Na estruturação do **Regimento Interno do CODETER da Mata Sul de Pernambuco** (2013) consta a definição desse espaço público, as atribuições dos representantes da sociedade civil e do Poder Público, a composição dos membros, as instâncias de funcionamento, com suas respectivas representações e as regras de participação, e a normatização de funcionalidade desse espaço público.

Na definição, o CODETER da Mata Sul de Pernambuco é caracterizado como um local público de participação, discussão, proposição, deliberação, gestão e controle social de políticas públicas de desenvolvimento sustentável e solidário, representado por entidades da sociedade civil e instituições sociais do Poder Pública.

Nas atribuições dos representantes da sociedade civil e do Poder Público destacam-se à participação atuante da sociedade civil e a articulação das instâncias do Estado nas ações políticas, e também o controle social das ações públicas. Nesse aspecto, os sujeitos participantes desse espaço atuam na promoção da gestão participativa e o controle social das políticas de desenvolvimento territorial; na articulação e coordenação dos representantes da sociedade civil e do Poder Público com vistas à coordenação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável; e na promoção, articulações e compatibilizações entre as políticas municipais, estaduais e federais.

No que se refere ao controle social das ações públicas nesse Território da Cidadania, as atribuições se destacam pela fiscalização, acompanhamento e avaliação dos resultados dos projetos aprovados pelo Território da Mata Sul e pela fiscalização e garantia na aplicação adequada dos recursos do Território, encaminhando as denúncias de irregularidades são condições imprescindíveis à gestão participativa no Estado democrático de direito.

Em relação à constituição dos membros do Colegiado a composição paritária, sendo 50% para os representantes da sociedade civil, e os outros 50%

para os representantes do Poder Público, atendendo às exigências propostas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF.

Sobre a estrutura de funcionamento, constam quatro instâncias, com suas respectivas atribuições: Plenária; Núcleo Dirigente; Núcleo Técnico, Câmaras Temáticas. Em relação à Plenária é considerada a instância superior, ao qual compete tomar as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial, e é composta pelos representantes da sociedade civil e do Estado, pelos conselheiros, pelos convidados e pelos observadores.

No tocante ao Núcleo Dirigente, apresenta composição paritária, sendo constituído por cinco representantes da sociedade civil e cinco representantes do Estado, os quais têm como principal atribuição conceber o território como uma unidade de planejamento participativo e gestão social, que tem como base o diagnóstico do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Em relação ao Núcleo Técnico também apresenta a composição paritária, sendo constituído por técnicos que integram o Plenário do Colegiado Territorial e apresenta como principais atribuições: oferecer o apoio técnico e administrativo às ações territoriais e apoiar os arranjos institucionais, que são responsáveis pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos.

Sobre as Câmaras Temáticas, além de funcionar pela composição paritária, tem como atribuições mobilizar, articular e discutir as demandas de interesse de segmentos tradicionalmente excluídos das ações políticas de desenvolvimento do Território; favorecer articulações em rede com espaços afins; manter diálogo permanente com o Núcleo Dirigente.

E, por fim, a normatização da Reunião Ordinária da Plenária, que obrigatoriamente tem que acontecer pelo menos duas vezes por ano, sendo que na primeira reunião anual ordinária tem que ser apresentado pelo Núcleo Dirigente a prestação de contas do exercício fiscal anterior, bem como o relatório anual. As reuniões ordinárias e extraordinárias serão convocadas pelos membros do Núcleo Dirigente com o auxílio dos membros do Núcleo Técnico.

A análise da normatização e funcionalidade do CODETER da Mata Sul de Pernambuco, através do seu Regimento Interno, sobre a definição de espaço público participativo e deliberativo nas decisões políticas referentes às temáticas e assuntos da Política de Desenvolvimento Territorial Rural e ao Território da

Cidadania da Mata Sul de Pernambuco apresenta relação com os ideais defendidos pela Constituição democrática ateniense.

Na democracia grega, Aristóteles (2000) coloca que as Assembleias são reuniões políticas realizadas nos espaços públicos, com a participação dos cidadãos nas discussões e debates sobre os temas de interesses da sociedade. As decisões tomadas pelos participantes, através do voto direto da maioria, são consideradas soberanas no pronunciamento coletivo sobre o todo.

Esse modelo de democracia influenciou consideravelmente a constituição do Estado democrático de direito com a institucionalização desses novos espaços públicos de participação e de controle social nas políticas sociais. Os representantes da sociedade civil e do Poder Públicos com suas atribuições e composição paritária no CODETER do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco coloca em evidência o fluxo do poder nesse processo democratizante.

Nesse aspecto, Bobbio (2000) ressalta que na democracia participativa a representação política ainda se faz presente de forma atuante devido à pluralidade política das instituições sociais e públicas, caracterizando assim a heterogeneidade da sociedade civil e seus projetos societários. Como no Estado de direito o fluxo do poder consiste na extensão do poder ascendente, que emerge da sociedade civil ao Poder Público, a questão central nas decisões políticas no CODETER está na funcionalidade das instâncias políticas com a aplicabilidade no cotidiano das relações de poder no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

As experiências nos espaços públicos deliberativos de participação da sociedade civil e de controle social nas decisões políticas constituem as condições à ampliação da política e a democratização da gestão social (DAGNINO, 2002). Nesse sentido, considerando que o processo democrático não é linear, e, sim desigual, o desafio no Território da Mata Sul de Pernambuco está na defesa da cidadania constituída a partir de relações de poder entre os proprietários de terras e os trabalhadores do campo marcado pelo processo de dominação política e do posicionamento do Estado em ter dificuldade de zelar pelo bem público, diante de uma postura culturalmente corporativista.

A constituição do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco é significativa ao processo de participação democrática e de mudança política com o desenvolvimento territorial rural numa localidade marcada pela dominação dos grandes proprietários rurais. Nesse aspecto, a participação e o controle social são fundamentais sobre temáticas que tratam do desenvolvimento rural e das questões sociais referentes à situação dos trabalhadores do campo.

Nas Atas das Reuniões da Plenária é possível analisar as temáticas discutidas, a atuação dos representantes da sociedade civil e o posicionamento político dos representantes do Poder Público quanto às ações disponibilizadas e aquelas implantadas no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. O CODETER da Mata Sul de Pernambuco disponibilizou um total de oito atas, sendo duas referentes ao ano de 2013, reuniões ordinárias; e as outras seis atas referentes aos anos de 2014 e de 2015, sendo duas reuniões ordinárias e uma extraordinária para cada ano.

### **3.2.2 Os instrumentos legais construídos pelos representantes do Poder Público.**

Os instrumentos legais que foram construídos apenas pelos representantes do Poder Público, mas que funcionam com a participação dos representantes da sociedade civil no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco são: O Projeto de Infraestrutura/PROINF e o Relatório de Matrizes de Ações da Mata Sul de Pernambuco/2013.

No que concerne ao **Projeto de Infraestrutura/PROINF**, o Governo Federal, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/SDT, com o objetivo de combater a pobreza rural, e, com isso, reduzir as desigualdades sociais no campo, lançou o Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais/PROINF.

Esse Projeto de Infraestrutura é uma Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, que tem como finalidade o financiamento de projetos estratégicos ao desenvolvimento rural, cujo

investimento é prioritariamente voltado à inclusão produtiva, ao fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação e ao estímulo a uma maior articulação de políticas públicas nos territórios (PROINF, 2012).

Os recursos públicos disponibilizados pelo PROINF são provenientes da Controladoria Geral da União – CGU – e podem ser acessados pelos territórios inseridos no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e no Programa Territórios da Cidadania. Os critérios, as normas e os procedimentos ao acesso destes recursos e o cadastro da proposta técnica no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SINCOV - são lançados anualmente pelo Manual de Operacionalização do PROINF.

Essa Ação Orçamentária tem dois pressupostos: o primeiro é a viabilização dos projetos estratégicos de desenvolvimento sustentável nos territórios rurais; e o segundo, a participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas rurais, através da institucionalização de novos espaços públicos de debate, discussão e diálogo sobre a atuação do Estado no desenvolvimento territorial rural.

No Manual do PROINF, lançado anualmente pelo Governo Federal, constam as diretrizes da estruturação das propostas técnicas e os valores definidos a serem acessados pelos Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. Os proponentes que podem acessar tais recursos são os órgãos do governo federal, estadual e municipal e os consórcios públicos, mediante a proposta de contrapartida necessária à aprovação e liberação do recurso público federal.

No tocante ao Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, constam nove propostas técnicas cadastradas no SINCOV, que posteriormente foram aprovadas e transformadas em projetos estratégicos. Essas propostas técnicas são referentes ao período de 2007 a 2015, e, que após a aprovação foram recomendadas à implantação pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial/SDT.

As informações referentes aos projetos estratégicos do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco estão registradas nas Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural da Mata Sul de Pernambuco. Nesse aspecto, constatou-se que apenas os recursos

públicos dos PROINFs referentes aos anos de 2011 e 2012 foram implantados integral e parcialmente, respectivamente.

As dificuldades à implantação dos demais PROINFs ocorreu devido aos problemas de liberação do recurso financeiro pela contrapartida da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco– SARA –, considerada a proponente das propostas técnicas cadastradas no SINCOV referente ao Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Considerando que o PROINF é uma Ação Orçamentária lançada pelo Governo Federal a partir da proposta da Política de Desenvolvimento Territorial Rural à viabilização do desenvolvimento nos Territórios Rurais, a análise das Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias é imprescindível à constatação da participação e do controle social nos novos espaços públicos de planejamento de políticas públicas rurais.

Na análise das oito Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Colegiado Territorial referente à instância da Plenária, todas constam registros na pauta de discussão sobre a Ação Orçamentária do Financiamento de Projetos de Infraestrutura/PROINF.

Em relação às duas Atas de Reuniões Ordinárias referente ao ano de 2013, na primeira reunião consta que houve uma exposição pelo representante do Poder Público Estadual, que atua na Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, sobre o PROINF no que se referem aos critérios, as regras e as orientações na construção da proposta técnica e no cadastro no SINCOV, como também sobre as condições do proponente e do acesso aos recursos públicos disponibilizados pelo Governo Federal.

Após esse esclarecimento, ficou definido pelos membros da plenária, através de votação do pleno, que os investimentos financeiros dessa Ação Orçamentária iriam priorizar as entidades sociais que trabalham com empreendimentos de inclusão produtiva e de desenvolvimento sustentável. Essa proposta técnica foi ratificada com o cadastro do projeto técnico no SINCOV, conforme está escrita na segunda Ata da reunião ordinária do pleno, e que esse projeto foi apresentado aos membros do Colegiado Territorial.

Quanto às três Reuniões, duas Ordinárias e uma Extraordinária do Pleno em 2014, surgem os primeiros questionamentos sobre as dificuldades na

implantação dos PROINFs no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, considerando que a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco não conseguiu fechar o contrato com o Governo Federal, porque não disponibilizou a contrapartida por parte do Governo Estadual. Na ocasião, como bem consta na primeira reunião ordinária do pleno, o representante do Poder Público se pronunciou colocando que a partir do segundo semestre de 2014, os dois projetos técnicos (2012 e 2013) serão implantados.

Na segunda reunião, convocada extraordinariamente, funcionou para decidir sobre a construção da proposta técnica referente ao PROINF 2014. O Pleno se reuniu e, após apresentação de diversos projetos sociais apresentados pelas entidades representantes da sociedade civil houve debate e discussão sobre a prioridade dos investimentos dos recursos financeiros.

Diante da intensa disputa entre as entidades sociais foi sugerida pelo representante do Poder Público – Universidade Federal Rural de Pernambuco – a criação de um cadastro com os projetos sociais e a construção de uma tabela com critérios para selecionar os projetos sociais a serem financiados pelo PROINF. Na ocasião, ficou registrado que a prioridade dos projetos escolhidos são aqueles que contemplam as áreas de produção, transporte e comercialização, e de metas de estruturação de empreendimentos de mulheres, e também aqueles construídos pelos representantes políticos que participam assiduamente das reuniões do CODETER.

E, na terceira reunião ordinária, além de confirmar a inscrição da proposta técnica no SINCOV referente ao PROINF 2014, há o registrado de que a prioridade foi dada aos projetos que atendem aos critérios da tabela definida na reunião anterior. Consta ainda nessa Ata que houve informes gerais sobre a situação dos PROINFs referentes aos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, e os mais recentes 2012 e 2014, sem que tenha sido explicado o teor desses informes.

Nessa reunião também foram apresentadas as primeiras denúncias sobre o uso irregular dos equipamentos adquiridos pelo Território para atender à produção agrícola familiar, através do Programa Aceleração do Crescimento – PAC 2. Há solicitação, pelos representantes da sociedade civil que sejam acionadas as instituições públicas responsáveis pela fiscalização e acompanhamento do uso irregular dos maquinários.

E, por fim, as três Reuniões da Plenária referentes ao ano de 2015, duas Reuniões Ordinárias e uma Reunião Extraordinária. Na primeira reunião há o registro de cobranças dos representantes da sociedade civil sobre o financiamento dos projetos estratégicos dos PROINFs referentes ao Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. Nas informações registradas, os PROINFs estão parados por falta da contrapartida do Governo do Estado, dificultando a liberação do recurso federal.

Na segunda reunião, Reunião Extraordinária, há discussão, debate e aprovação da proposta técnica a ser cadastrada para conseguir a liberação da Ação Orçamentária. A ênfase sobre o Banco de Projetos, considerado uma ferramenta do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco, foi apresentado como uma conquista na resolutividade dos conflitos entre as entidades sociais para justificar as escolhas de alguns projetos, enquanto os outros aguardam os próximos recursos públicos a serem liberados.

Na terceira, e última Reunião Ordinária, os registros apresentam um forte debate sobre denúncias de irregularidades do uso indevido de um caminhão adquirido pelo recurso do PROINF/2011 para o Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. Essa denúncia, além de informar a apropriação indevida do veículo pela Cooperativa de agricultores dos familiares dos municípios de Condado – Coopevil, consta que essa entidade pertence ao município de Condado, inserida no Território Rural da Mata Norte de Pernambuco.

Há o registro de questionamentos sobre o pronunciamento de Instituições Sociais como o Ministério Público para apurar essa irregularidade. O representante da Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário se pronunciou colocando que o Estado de Pernambuco, como proponente do contrato do PROINF 2011, na representação da Secretaria de Reforma Agrária, é o gestor dos automóveis, equipamentos e maquinários adquiridos com os recursos públicos federais.

Sobre os maquinários e equipamentos solicitados com os recursos do PROINF 2012 há registrado que o projeto técnico precisa de reajuste, devido à demora na aquisição dos objetos. Os preços dos objetos estão diferentes do valor liberado pelo Governo Federal para o Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

A partir dessas informações registradas nas Atas das Reuniões da Plenária do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco é possível refletir sobre algumas questões: 1) A superficialidade das informações referente ao PROINF registrada nas atas de reuniões da Plenária; 2) A coordenação do CODETER da Mata Sul de Pernambuco exercida pelo representante do Poder Público; 3) A relação hierárquica de poder com a descentralização política entre as diferentes instâncias do Poder Público no planejamento e execução da Política de Desenvolvimento Territorial Rural; e 4) O predomínio do consenso político nos debates sobre o desenvolvimento territorial rural.

Nas informações registradas nas Atas de Reuniões da Plenária do CODETER da Mata Sul de Pernambuco alguns problemas apresentados são considerados relevantes para uma análise mais aprofundada sobre o debate, as discussões e os conflitos entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público nas decisões políticas sobre os projetos estratégicos dos PROINFs.

Há o registro em Atas de que houve informes, explicações e até mesmo apresentações de questões referentes ao PROINF, mas não estão detalhadas tais informações. Com isso, os resultados sobre os problemas de não implantação de alguns PROINFs e o posicionamento dos representantes das entidades sociais não podem ser esclarecidos nas análises dessas Atas.

Outra problemática sobre as informações não esclarecidas nas Atas de Reunião é a não identificação das entidades representantes da sociedade civil, que se pronunciam diante das denúncias de irregularidades e dos questionamentos sobre as temáticas abordadas nas Reuniões do Pleno. Isso dificulta a análise do posicionamento político das entidades sociais que atuam nos debates políticos nos espaços públicos.

Nesse aspecto, o fluxo de poder entre os representantes da sociedade civil e do poder público, na perspectiva de Bobbio (2000), é relevante diante do processo de democratização política nos novos espaços públicos de participação social. Isso porque as decisões e atuações dos representantes políticos tem relação e são determinadas pelos tipos de relações que estabelecem entre si.

Bobbio (2000) acrescenta que esse fluxo de poder entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público, no processo democratizante, quando emerge da sociedade civil em direção ao poder público, caracteriza o poder

ascendente. Essa é uma das condições da viabilização da democracia participativa, através dos conflitos sociais, nos espaços públicos deliberativos.

No entanto, o modelo de funcionalidade do CODETER da Mata Sul de Pernambuco contribui para fragilizar os conflitos sociais, através da manutenção do poder descendente com o controle da sociedade civil pelo Poder Público. O debate político nesse espaço público está sob a coordenação do representante do Poder Público, coordenador do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural/PRORURAL-PE, que tem estreita relação com diversos representantes da sociedade civil, através do financiamento de projetos com recursos públicos estaduais nas localidades rurais.

Esse controle político faz prevalecer nos debates do CODETER da Mata Sul de Pernambuco o consenso entre os representantes da sociedade civil e do Estado com a readequação dos projetos sociais às condições políticas determinadas pela instância do Poder Público Federal. Essa condição fragiliza o processo de conflitos sociais quanto ao questionamento das relações de poder, predominando relações de subordinação, assistencialismo e até mesmo clientelismo.

Na questão do controle social pelo Poder Público, Geraldi (2012) explica que a descentralização política com a Reforma do Estado possibilitou um novo formato na institucionalização da Política de Desenvolvimento Territorial Rural. O Governo Federal exerce o papel de gestor dos programas, projetos e ações sociais; e coube às instâncias locais, estadual e municipal, o papel de executor dessas ações.

No Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, os recursos liberados pelo PROINF, sob as exigências previstas no Manual, ratifica o papel de gestor do Governo Federal com a política de desenvolvimento territorial rural; enquanto ao Governo Estadual, cabe o papel de executor dessa política, mediante a liberação de recursos públicos com a contrapartida financeira.

Essa relação entre as instâncias institucionais evidenciam as contradições com a descentralização política no sentido da (des)responsabilização do Governo Federal quanto à liberação do recurso financeiro, através da política de transferência de renda ao Estado. Mas permanece o domínio político com a

subordinação da instância estadual às condições e aos critérios determinantes para que esses recursos sejam acessados e aplicados nas localidades rurais.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ressalta que o projeto político societário caracteriza-se pela heterogeneidade das instituições públicas, identificando diferentes culturas ou tradições políticas. Nesse aspecto, a atuação dos representantes do Poder Público pode ser participativa e democrática ou clientelista, corporativa e autoritária.

O consenso entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público registrado nas Atas de Reuniões do Pleno com a criação de tabela voltada à seleção dos projetos sociais possibilita a continuidade de uma cultura corporativista e clientelista. Uma vez que os municípios atuam como instâncias públicas vinculadas diretamente ao Estado na execução das ações sociais locais, através de uma estreita relação política.

Conclui-se, assim, que a análise das Atas de Reunião da Plenária e a leitura dos Manuais do PROINF evidenciam que a Ação Orçamentária/PROINF é atualmente o principal recurso financeiro disponibilizado pelo Poder Público Federal em parceria com as demais instâncias estatais no financiamento do desenvolvimento territorial rural. A liberação desse recurso pelo Governo Federal está vinculada a critérios a serem atendidos pelas instâncias públicas estatais e municipais.

A partir dessas condições, os debates políticos registrados no CODETER da Mata Sul de Pernambuco apresentam o surgimento de um desenho inicial do controle das ações sociais pela sociedade civil no que se refere ao uso indevido de equipamentos públicos e aos questionamentos sobre as dificuldades na liberação do recurso público do PROINF.

No entanto, apesar de tais questionamentos e denúncias de irregularidades, verifica-se que ainda persistem as relações de controle social da Sociedade Civil pelo Estado quanto ao planejamento e execução de políticas públicas rurais. Essa relação de poder que persiste na realidade local deve ser analisada pelo posicionamento político do Estado com a criação desses novos espaços públicos de participação e controle social, que tem sua funcionalidade condicionada à tutela do Poder Público.

Assim, faz-se, necessário analisar o processo de ampliação política com a participação da sociedade civil nos novos espaços públicos de debates, diálogos e conflitos sociais, a partir do formato institucional da política de desenvolvimento rural. Isso porque, no neoliberalismo, a estratégia territorial no planejamento de políticas públicas ressurgiu vinculada à atuação do Estado na regulação das políticas sociais a partir do controle social.

No tocante ao documento referente à Matriz de Ações, como instrumento legal construído pelo Governo Federal, é uma ferramenta de controle social prevista na legislação que institucionalizou o Programa Territórios da Cidadania para que os representantes da sociedade civil e do Poder Público acompanhem as ações que são direcionadas especificamente aos Territórios da Cidadania.

No Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco existe apenas uma única Matriz de Ações que foi construída pelo Poder Público Federal referente ao ano de 2013. Essas ações sociais integradas estão disponibilizadas para acesso, através dos resultados apresentados no Relatório da Matriz de Ações do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco/2013 (BRASIL, 2013).

Nesse Relatório estão descritas vinte e sete ações integradas que foram realizadas pelos Ministérios da Educação, da Saúde, da Comunicação, do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social, e suas respectivas secretarias, no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco durante o ano de 2013.

Em relação às ações sociais apresentadas pelo Ministério da Educação há o registro de sete ações: Apoio à formação Profissional e Tecnológica – Pronatec Campo; Computador Interativo; Construção de Escolas no Campo; Laboratório de Informática para as Escolas no Campo; Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo; Programa Mais Educação Campo; e ProInfância.

Essas ações tem como órgão executor o Ministério da Educação, através de três secretarias – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; e Secretaria de Educação Básica; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE. Todas as ações estão no eixo de cidadania, e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural atuou no papel de controle social, articulação, mobilização, consultivo de acordo com a respectiva ação.

No que se refere ao Ministério da Saúde estão registradas duas ações: Incentivo financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde; e o Piso de Atenção Básica Fixo. Já o Ministério das Comunicações, há o registro de apenas uma ação: Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital.

No Ministério da Saúde, essas ações são executadas pelas secretarias – Secretaria de Vigilância em Saúde e Secretaria de Atenção Básica, e todas as ações estão no eixo de cidadania. O papel do Colegiado Territorial é o de controle social. Já em relação ao Ministério da Comunicação como órgão executor predomina a Secretaria de Inclusão Digital. Essa ação localiza-se no eixo de Cidadania, e o papel do Colegiado Territorial é o de mobilizar e articular os parceiros para atendimento das instituições conveniadas.

Pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário existem 15 ações: Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável PTDRS; Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural; Capacitação de Agentes de Desenvolvimento; Documentação da Trabalhadora Rural; Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.

Ainda sobre as ações executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais; Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA; Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária; Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais; Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar; Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis.

E, quanto, as últimas quatro ações destacam-se: Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes; Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados; Concessão de Créditos para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras; Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.

As ações do eixo de cidadania foram executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais/DPMR. No que se refere ao papel

do Colegiado na atuação dessas ações consistia no planejamento participativo, no controle social, no monitoramento da realização dos mutirões itinerante, e na mobilização das organizações.

Nas ações que contemplam o eixo de Apoio a atividades produtivas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, destacam a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a Secretaria de Agricultura Familiar/SAF, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais/DPMR. Quanto ao papel do Colegiado Territorial, este assumiu o papel de deliberativo - deliberar sobre os projetos a serem apoiados pelo Proinf; consultivos; mobilizador; articulador e controle social.

E as ações da Secretária de Desenvolvimento Territorial, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA, e Secretaria de Reordenamento Agrário/SRA. O Colegiado Territorial tem um papel importante na mobilização das prefeituras para a adesão à carta consulta para os equipamentos, controle social, consultivo e articulador.

No que se refere ao Ministério do Desenvolvimento Social, há especificamente duas ações: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – Plano Brasil sem Miséria; e Proteção Social para Crianças e Adolescentes identificadas em Situação de Trabalho Infantil – Plano Brasil sem Miséria.

A execução dessas ações, sob a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/SESAM e na Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS, nos eixos de ação ao Apoio a atividade produtiva e a Cidadania, respectivamente. No que se refere ao papel do Colegiado Territorial, atua na articulação e mobilização junto aos gestores municipais e aos órgãos deliberativos e de controle social da política de assistência social, contribuindo com a sensibilização e construção de estratégias locais para o cumprimento de execução das metas previstas.

A partir dessas informações descritas no Relatório da Matriz de Ações do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco/2013, a dificuldade na análise das ações integradas surge diante das seguintes situações: 1) a única Matriz de Ações do Território da Mata Sul de Pernambuco não está disponível ao público para uma análise mais aprofundada; 2) as informações descritivas e

superficiais apresentadas no Relatório da Matriz de Ações de 2013 evidenciam um amontoado de ações apresentadas pelos órgãos do Poder Público sem que sejam identificadas como ações integradas; 3) informações desconhecidas sobre a participação da sociedade civil no Relatório, mas que não aparecem nos registros das Atas de Reuniões da Plenária no período de 2013-2015.

No que se refere à indisponibilidade da Matriz de Ações/2013, verifica-se que esse instrumento de controle social está restrito ao domínio do Poder Público Federal, responsável pela construção e implementação das ações, enquanto à sociedade civil e às demais instâncias do Estado não tem acesso às informações completas. Além disso, não consta a construção de outras Matrizes de Ações no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, relacionadas aos outros períodos de ações sociais integradas.

Essa situação evidencia que o controle social sobre as ações integradas está sob o domínio do Poder Público Federal, dificultando as informações e o acesso das ações sociais pela sociedade civil. Esse posicionamento político, segundo Dagnino (2002) compromete a gestão social participativa a partir de uma visão estreita da democracia, quando a sociedade civil permite que o Estado monopolize os espaços públicos de participação social.

Outra problemática visualizada na forma descritiva das ações integradas expressas no Relatório da Matriz de Ações refere-se mais ao aglomerado de ações realizadas no Território da Cidadania de Pernambuco do que necessariamente a articulação das instâncias do Poder Público na construção de ações integradas.

A fragilização desse planejamento se confirma com a não especificação dos municípios contemplados nessas ações pontuais, como por exemplo, a construção de escolas e/ou recebimento de equipamentos e maquinários. Veiga (2002) explica que o desafio do desenvolvimento territorial sustentável é que as ações podem funcionar como simples agregações de programas sociais, sem que haja necessariamente a participação da sociedade civil.

Favareto (2010) acrescenta que o desenvolvimento territorial rural é uma política de valorização das potencialidades locais, e com isso, os processos sociais estão integrados à região e ao mercado. A partir dessa concepção política,

o planejamento de políticas públicas com a abordagem territorial exige mudanças estratégicas, operacionais e técnicas na intervenção do desenvolvimento rural.

E ainda sobre as ações integradas, há um comprometimento do formato institucional pelo arranjo horizontal do Programa Territórios da Cidadania diante da sobreposição do Poder Público Federal sobre as demais instâncias estatais e também da sociedade civil. Na concepção de Geraldi (2012), essa forma de participação da sociedade civil é considerada reificada, uma vez que a integração das ações sociais está relacionada ao desenvolvimento econômico voltado ao mercado.

Quanto às informações desencontradas entre as que estão descritas no Relatório da Matriz de Ações/2013 e aquelas registradas nas Atas de Reunião do Pleno, verifica-se que a partir da proposta da política de integração social colocada pelo Relatório a participação da sociedade civil e o controle social no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco é atuante na realização do controle social, na articulação política, na mobilização social, no planejamento participativo e na deliberação de temáticas referentes às ações integradas.

No entanto, ao analisar no registro das Atas de Reunião do Pleno referente ao período de 2013 a 2015 a participação da sociedade civil e o controle social sobre as ações apresentadas no Relatório da Matriz de Ações, constata-se que apenas na Segunda Ata de Reunião Ordinária de 2014 há um único registro que aborda a Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania de 2014.

Nesse registro consta a apresentação da importância dessa ferramenta aos participantes do CODETER da Mata Sul de Pernambuco pelo Delegado do Ministério de Desenvolvimento Agrário, sem que tenham sido detalhados os principais pontos dessa apresentação. Ainda nessa Ata de Reunião do Pleno há o registro das dificuldades no acompanhamento e nas discussões das ações sociais integradas apresentadas pela Matriz de Ações do Programa Território da Cidadania.

Um dos problemas apresentados refere-se às dificuldades da instalação do Comitê de Articulação Estadual em Pernambuco, instância estadual que dá suporte aos Territórios da Cidadania e os Territórios Rurais localizados no Estado de Pernambuco. Esse Comitê é uma das instâncias estadual, que compõe o

arranjo horizontal do novo formato institucional de planejamento de políticas públicas territoriais rurais.

Constata-se, nesse processo de análise do Relatório da Matriz de Ações/2013 e das Atas de Reunião do Pleno (2013-2015), que as dificuldades já apontadas nesse tópico refletem a complexidade que a abordagem territorial apresenta em relação à construção da articulação política entre as instâncias públicas, e destas com as instituições sociais, através de ações integradas.

Na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, identifica-se um planejamento de políticas públicas rurais que funciona pela junção de ações pontuais, gerando competição entre os municípios no financiamento de projetos sociais e na liberação de recursos a serem investidos nas áreas locais.

Esse novo formato institucional viabiliza a reconfiguração de novos arranjos políticos, através da estreita relação entre as instâncias estatais, e destas com as entidades sociais, na persistente dominação do Poder Local. A partir dessa constatação, faz-se necessário analisar a concepção política dos sujeitos sociais no que se refere às perspectivas, obstáculos, dificuldades e avaliação do Programa Territórios da Cidadania, especificamente o ciclo de gestão social na questão da participação da sociedade civil nas decisões políticas.

### **3.3 A concepção dos sujeitos sociais sobre a materialização dos instrumentos legais da gestão democrática participativa no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.**

Na análise do ciclo de gestão social, no que concerne à participação da sociedade civil e o controle social nas decisões políticas, a concepção dos sujeitos sociais sobre a materialidade dos instrumentos legais é fundamental para identificar a atuação da sociedade civil e do Poder Público na democracia participativa no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Nesse aspecto, a entrevista semiestruturada foi realizada com os 14 membros participantes das 4 instâncias do Colegiado Territorial da Mata Sul de

Pernambuco, entre os quais os representantes da sociedade civil e do Poder Público, no período de 2015, .

Nesse modelo de entrevista constam um total de 17 questões, sendo 12 delas caracterizadas como abertas, e as 5 últimas questões fechadas. A escolha da entrevista semiestruturada, justifica-se pela relevância dos argumentos e a liberdade de respostas dos sujeitos participantes no que se refere ao posicionamento ético e político sobre a política de desenvolvimento territorial rural, especificamente o Programa Territórios da Cidadania.

Diante da relevância da entrevista qualitativa e da importância da análise de documentos, levando em consideração à concepção dos sujeitos sociais selecionados para participarem da entrevista sobre a gestão social democrática, os critérios adotados na escolha dos participantes do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco se justificam por dois motivos: o primeiro é participar do CODETER da Mata Sul de Pernambuco como membro integrante de uma das quatro instâncias; e o segundo, ter sido assíduo e participativo nas reuniões públicas do Colegiado Territorial.

No que se refere ao primeiro critério, o sentido da participação política dos representantes da sociedade civil tem relação com a defesa do projeto democrático participativa, considerado por Dagnino (2002) uma visão ampliada do conceito de política. Essa visão reforça outra questão fundamental que é o reconhecimento da heterogeneidade dos representantes da sociedade civil e do Estado quanto à concepção de projeto político societário.

A heterogeneidade na concepção política de desenvolvimento dos representantes do Colegiado Territorial coloca em evidência o segundo critério quanto à diferença entre participação pela presença física e participação efetiva nas discussões e nos debates políticos. Nesse sentido, Maia (2005) destaca que o desafio da participação atuante está nos resultados de conquistas dos movimentos sociais transformados em direitos sociais e ações políticas direcionadas à construção de uma sociedade coletiva.

Em relação à assiduidade, essa condição possibilita relacionar à concepção que os entrevistados apresentam diante dos questionamentos apresentados no que se refere à participação e o controle social no planejamento de políticas públicas rurais e os temas que são discutidos e debatidos com seus

resultados nas reuniões da Plenária, no período de 2013 a 2015, através das Atas de Reuniões do CODETER da Mata Sul de Pernambuco.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um total de 14 participantes do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco, distribuído da seguinte forma: 6 entrevistados são representantes da sociedade civil; 6 representantes do Estado; e os outros 2 participantes, representantes da coordenação do CODETER da Mata Sul de Pernambuco, na função de coordenador e de articulador territorial.

Uma característica da coordenação do CODETER da Mata Sul de Pernambuco é que desde a construção desse espaço público de participação social nas decisões políticas, o coordenador do Colegiado é representado pelo coordenador do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural/PRORURAL. Isto é, é o representante do Estado que atua com programas, projetos e ações sociais no Território da Mata Sul de Pernambuco.

A divisão entre as quatro instâncias do Colegiado Territorial consta no quadro abaixo, considerando ainda a instituição/entidade que representam e o tempo de atuação no CODETER da Mata Sul de Pernambuco:

<b>Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Mata Sul de Pernambuco – CODETER:</b>			
1. Coordenadora do Território da Mata Sul de Pernambuco (Tempo de CODETER – 6 anos). 2. Assessor Técnico do Território da Mata Sul de Pernambuco (Tempo de CODETER – 3 anos).			
<b>Representantes da sociedade civil</b>	<b>Tempo CODETER</b>	<b>Representantes do Estado</b>	<b>Tempo CODETER</b>
1. Comunidade Quilombola Engenho Siqueira – Instância câmara Temática.	4 anos	1. Instituto Federal de Pernambuco – Campus Barreiros – Instância Núcleo Dirigente.	2 anos
2. Cooperativa de Planejamento Técnico e Agronegócio da Mata Sul de Pernambuco – Cooptasul – Instância Núcleo Dirigente.	2 anos	2. Instituto Agrônomo de Pernambuco – IPA: Câmara Temática– Desenvolvimento Territorial/Núcleo Técnico (1 ano).	4 anos
3. Movimento Sem Terra – MST – Gameleira – Instância Núcleo Dirigente.	2 anos	3. Escola Agrícola de Palmares – ETER – Instância Câmara Temática: Gênero, Juventude e Etnia.	1 ano
4. Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá/ONG – Instância câmara Temática/Núcleo Técnico.	6 anos	4. Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente de Palmares - Núcleo Dirigente.	1 ano
5. Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE – Núcleo Dirigente.	6 anos	5. Instituto Agrônomo de Pernambuco – IPA. – Núcleo Dirigente (2 anos).	2 anos
6. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Palmares – Instância Núcleo Dirigente.	2 anos	6. Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE – Núcleo Dirigente.	10 meses

**Quadro 01:** Representantes da sociedade civil e do Estado que participaram da entrevista semiestruturada referente ao período de 2015.

A ênfase dada ao período de participação dos representantes da sociedade civil e do Estado no CODETER da Mata Sul de Pernambuco está relacionado ao tempo superior a dois anos, considerado este o tempo limite definido pelo Regimento Interno aos membros para atuarem nas decisões políticas. Nesse caso, constata-se que alguns representantes permanecem atuando no CODETER pelo período superior a dois anos, tanto aqueles que atuam nas entidades sociais quanto nas instituições públicas, em decorrência de mudanças de entidades ou instituições públicas e também na mudança da função nos seus respectivos locais.

Essa situação específica do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco justifica-se basicamente por dois motivos, conforme a explicação

dos próprios representantes políticos: o fortalecimento político das entidades sociais, através do acesso a recursos financeiros pelos projetos e programas sociais, e assim, seus representantes continuam engajados politicamente nesses espaços públicos nas lutas sociais, mudando apenas de papel e de função para atender aos critérios legais; e o segundo, a organização de novos arranjos políticos, através da persistência de relações clientelistas, assistencialistas ou troca de favores com a mudança da representação de entidades da sociedade civil para instituições públicas e vice-versa.

Esse movimento de permanência dos representantes políticos e sociais no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco tem relação com a concepção de desenvolvimento societário dessa localidade, que a partir da concepção assistencialista e clientelista, há uma reconfiguração da política tradicional nas relações entre os representantes da sociedade civil e do Poder Público local. Isso porque as relações políticas se estreitam com os atuais programas sociais rurais na contemplação de objetos e equipamentos, através dos novos espaços públicos de participação política com a política de desenvolvimento territorial rural.

No que se refere aos critérios de análise dos dados, ***a pergunta inicial aborda o processo de participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas pelo Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.***

Diante dos resultados apresentados, há três concepções de participação da sociedade civil apreendidas pelos entrevistados: participação como um processo democrático formal, 5 entrevistados; participação como uma conquista política, 5 entrevistados; e os outros 4 entrevistados, acreditam que a participação efetiva é a condição da materialização das ações direcionadas ao desenvolvimento territorial rural da Mata Sul de Pernambuco.

A primeira concepção faz referência à participação da sociedade civil pelo convite e convocatória aos membros do CODETER nas reuniões públicas, evidenciando o processo democrático formal no planejamento de políticas públicas direcionado ao desenvolvimento rural. Na segunda concepção, o sentido da participação social está relacionado à conquista política pela representação das entidades sociais, através de lutas e movimentos nas discussões e debates de temas importantes ao Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

E a terceira concepção, aborda o papel da sociedade civil nas decisões políticas no que se refere à importância de uma atuação efetiva na condução do processo democrático nos novos espaços públicos de discussão e debate político na concretização das ações sociais voltadas ao desenvolvimento territorial rural local.

“A participação é uma construção coletiva, que funciona com a socialização das informações pela rede de contatos” (participante 2).

“O pessoal encaminha o convite para a gente, e a gente manda para entregar nas associações, e até verbalmente a gente convida para eles virem para a reunião”. (participante 5).

“O Núcleo Dirigente é composto por representantes da sociedade civil e do Estado, e a convocação sempre é feita com as principais ONGs que estão atuando na Mata Sul de Pernambuco” (participante 12).

“Na verdade a questão da política pública só começou a existir para a gente, quando a gente começou a participar desses espaços de construção e de discussão política (...) a gente pleiteou essa participação” (participante 3).

“Através da representação em uma das quatro instâncias (...) e a própria plenária é justamente a legitimação de todos (...) as ações que se discutem no Colegiado a gente leva para o município” (participante 8).

“Eu acho que a sociedade civil participa muito pouco, porque se (...) participassem bastante em todas as atividades a gente tinha mais argumentos para debate (...) e mais objetivos para a comunidade” (participante 7).

“Eu acho que a participação é muito pouca em termos de participação efetiva, de discussão, de problematização. A sociedade civil participa muito pouco, muitas vezes as discussões que são construídas no Território não é levada para a base” (participante 10).

“As entidades indicam seus representantes formalmente (...) as políticas públicas tem uma contribuição na sociedade pelas pautas de orçamentos

(...) o Colegiado Territorial vai acompanhar, fiscalizar e observar funcionamento dessa política e propor mudanças (...) o grande desafio do Colegiado é fazer com que a sociedade civil realmente assuma o seu papel, tenha autonomia e exerça a participação e o controle social” (participante 14).

Verifica-se, nessa primeira questão, que há o reconhecimento de que o Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco é um espaço público de participação da sociedade civil nos debates políticos, construído pelos movimentos sociais e lutas políticas, sendo assim, um espaço democrático. Nesse aspecto, há avanços com a política de desenvolvimento territorial rural, uma vez que a participação social se fortalece com a ampliação de novos espaços públicos.

No entanto, a fragilidade dessa participação, apontada por alguns membros do Colegiado Territorial, ainda permanece em decorrência da participação apenas presencial, da baixa participação, da falta de autonomia da sociedade civil, e principalmente, da desarticulação política do território com os municípios.

Essa fragilidade da participação da sociedade civil no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco remete à análise que Abramovay (2001) realizou sobre a participação política e o controle social com a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial Rural ainda na década de 1990, na sociedade brasileira. Na ocasião, o problema da formação cultural brasileira contribuiu sobre os limites que esses espaços públicos apresentavam à efetividade da participação social, ocasionando a persistência das forças políticas locais.

Em relação à falta de autonomia e a desarticulação política do território com os municípios, Veiga (2002) destaca que o território, na política de desenvolvimento territorial rural nos países desenvolvidos, constitui uma estratégia na definição do potencial de cada região para se chegar ao desenvolvimento endógeno. Nesse caso, as ações no Território da Mata Sul de Pernambuco funcionam como simples agregação de programas, sem uma estratégia que possa combinar as políticas governamentais com as iniciativas locais na mobilização do conjunto das comunidades.

Constata-se, assim, que na realidade do Território da Mata Sul de Pernambuco a fragilização da participação da sociedade civil nas discussões políticas e a desarticulação política entre o território e os municípios ainda persistência nessa localidade, apesar do Colegiado Territorial representar a ampliação dos espaços públicos de participação social na política de desenvolvimento rural.

Em relação à **segunda questão, que aborda a maneira como a sociedade civil exerce o controle social sobre as ações do Estado no Território da Mata Sul de Pernambuco**, constatou-se que as repostas se dividiram em aqueles que consideram que **há controle social**, 10 entrevistados; e aqueles que colocam que **não há controle social** ou **há fraco controle social**, os outros 4 entrevistados:

“A sociedade civil toma conhecimento e fiscaliza, através das plenárias, das reuniões (...) os assuntos são apresentados nas reuniões (...)” (participante 1).

“Tem o Colegiado, e lá se tira umas pessoas, nas reuniões para acompanhar mais de perto o andamento das coisas” (participante 5).

“Eu acho que agora com a questão do território ficou melhor a fiscalização, os debates, a participação também, onde a gente discute a fiscalização desses programas (...) e a gente até vê pelo próprio estatuto que a gente vai colocando as regras também” (participante 7).

“Alguns ‘órgãos’ da sociedade civil são muito atuantes nos seus municípios (...) a gente nota muito isso entre um município e outro com relação à fiscalização da atuação do governo tanto no âmbito estadual, municipal ou federal” (participante 12).

“Isso para a gente é a coisa mais difícil que tem, que é fazer o controle das políticas de desenvolvimento territorial. A gente luta para que esse controle venha para o CODETER, aí a gente consegue fazer a dinâmica de socialização das informações (...) Só sei que o maior desafio para a gente hoje é fazer o controle social das políticas territoriais” (participante 2).

“Na verdade a sociedade civil, ela participa, ela discute, mas as informações do que foi discutida, ela demora a chegar. Na verdade fica mais só na conversa do que na prática, porque tudo é discutido, mas não é realizado” (participante 3).

“É complicado isso porque a gente vê muito essa fiscalização, esse acompanhamento quando é para a elaboração de projetos (...) mas das demais políticas, eu não vejo” (participante 10).

“Enquanto política pública mais geral eu não vejo (...) eu acho o controle social ainda muito capenga” (participante 11).

“Acompanha em tese (...) não acompanha ao pé da letra como a sociedade queria que fosse (...) o acompanhamento é muito distante, as pessoas ainda não aprenderam a exercer sua cidadania (...) ainda é restringe ao voto” (participante 14).

É visível nas colocações dos entrevistados, que consideram que há controle social a relevância das reuniões realizadas pelo Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco, onde a ênfase recai sobre o processo de socialização das informações e a fiscalização realizada pelos membros do CODETER em parceria com os membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Territorial Rural.

Contudo, os entrevistados que consideram que não há controle social ou há fraco controle social apresentam uma concepção de controle social mais ampla que a socialização das informações e à participação da sociedade civil nas reuniões do Colegiado. As críticas expressam as dificuldades visualizadas no processo democrático entre os representantes da sociedade civil e do Estado quanto ao predomínio do poder descendente (BOBBIO, 2000), com a institucionalização do Programa Território da Cidadania.

Outro aspecto relevante refere-se ao questionamento da participação da sociedade civil nos novos espaços públicos de decisão política, considerado uma conquista da democracia participativa, mas que ao mesmo tempo essa participação se restringe à representação política, através do voto. E, nesse caso,

o exercício da cidadania está associado ao regime democrático representativo, criticado por Gramsci (2012) por considerar que o voto é a manifestação terminal de um longo processo político.

No que se refere **à relação democrática entre os representantes da sociedade civil e do Estado no planejamento e na execução de políticas públicas no Território da Mata Sul de Pernambuco, considerada a terceira questão**, as respostas se dividiram da seguinte forma: 9 participantes responderam que consideram democrática essa relação; já 2 entrevistados disseram que *não consideram democrática* essa relação; e os outros 3 entrevistados, colocaram que *parte é democrática*, mas por outro lado não há democracia nessa relação:

“Sim. Todas as atividades são expostas em plenárias, em reunião (...)” (participante 1).

“Sim. Ela (sociedade civil) tem participado com frequência, e tem sido convocada a participar” (participante 3).

“Sim. Sempre quando a sociedade se faz presente nas reuniões, ela tem vez e tem voto” (participante 12).

“Não. Há uma intencionalidade grande de haver essa questão da relação democrática (...) o problema é que essa Região (Mata Sul de Pernambuco) os municípios tem foco no dinheiro (...) a relação das prefeituras - eu digo, porque eu já fui gestor também – não são democráticas” (participante 11).

“Não. No geral a relação não é democrática. A gente tem encontrado tanta dificuldade nos órgãos do governo (...) a gente não tem informação sobre os recursos que estão sendo investidos naqueles programas, naqueles projetos (...). O exercício da cidadania no Brasil deixa muito a desejar, a minha interpretação de democracia não é apenas ir e vir, nem a representativa, mas o que deveria acontecer são as condições básicas (...) e a democracia funciona para quem tem dinheiro, porque pode pagar os serviços” (participante 14).

“Tem. Mas em alguns momentos, o pessoal que acompanha mais de perto diz que na hora de algumas decisões os projetos não são aprovados. E isso não é correto” (participante 5).

“Na maioria dos casos sim, mas em outros casos não. A gente tem escutado alguns problemas de alguns representantes com relação à interação com o setor público, principalmente na instância municipal” (participante 12).

“A proposta é que seja democrática né, no entanto, muitas das coisas, por exemplo, Proinf mesmo todos os procedimentos ele vem de cima para baixo e dificulta o acesso do Território aos bens que o Proinf financia (...) já dentro do Território as relações são democráticas” (participante 13).

Verifica-se, nessa questão, que predominou a opinião daqueles que consideram que a relação é democrática entre a sociedade civil e o Estado, justificada pelo processo de socialização de informação nos espaços públicos de participação política, pela convocação da sociedade civil para participar das reuniões e pela atuação da sociedade civil nos debates político.

Nesse aspecto, a participação da sociedade civil nas discussões e decisões políticas constitui o fundamento da democracia participativa, principalmente no planejamento e na implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos sociais, que se fortalece com a criação de espaços públicos de participação e de controle social sobre as ações do Estado.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) colocam que há uma resignificação da sociedade civil com a democracia participativa, uma vez que se busca a defesa da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura dos espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade civil e do reconhecimento e inclusão das diferenças.

Esse processo de resignificação da sociedade civil é importante no contexto da política brasileira, uma vez que a redemocratização emerge pela representação política e ganha relevância com a participação da sociedade civil nas decisões políticas, principalmente nas políticas públicas sociais que são

direcionadas ao desenvolvimento rural. Esse momento surge, inicialmente, com a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, e se amplia com a institucionalização da política de desenvolvimento territorial rural, através da criação do Colegiado Territorial, considerado novo espaço público de participação popular na integração das ações sociais.

Já em relação aos entrevistados que não consideram uma relação democrática, a questão apontada refere-se à dominação do Estado sobre a sociedade civil e a influência da política econômica neoliberal com a prestação de serviços sociais. Uma questão fundamental colocada por um dos entrevistados é que a proposta dessa relação é que ela seja democrática, mas que na prática prevalece uma sobreposição de poder.

A fragilização dessa relação democrática é analisada a partir das críticas que Geraldi (2012) enseja sobre o atual paradigma do desenvolvimento rural, isto é, a abordagem territorial consolida a lógica de desenvolvimento que persiste no sistema capitalista na condição de maior e melhor integração ao mercado. Com isso, a participação da sociedade civil tem um papel apenas de concretizar aquilo que já está pré-estabelecido pelo Poder Público no atual contexto da política neoliberal.

A atuação interventiva do Estado também está presente entre as instâncias governamentais, a partir da influência de Instituições Internacionais, com a escala nacional na formulação das políticas públicas; e a escala local, considerada a gestora dessas políticas territoriais. É nesse processo de dominação que fragiliza a democracia participativa e coloca em questionamento a proposta de integração das ações públicas no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Com isso, a relação democrática não se restringe apenas ao processo de socialização das informações ou à participação nas reuniões, mas perpassa pelas temáticas em discussões, pelo posicionamento do Estado e da sociedade civil no planejamento de políticas públicas e, principalmente, pelas relações de poder entre os representantes da sociedade civil, e destes com os representantes do Estado.

A abordagem sobre **a quarta questão refere-se à opinião dos entrevistados sobre o que espera do processo da democracia participativa quanto à participação e ao controle da sociedade civil em relação ao**

**Programa Territórios da Cidadania implementado na Mata Sul de Pernambuco**, as respostas se justificaram por três visões diferentes, mas complementares: mudanças nas condições de vida e o desenvolvimento da região, 2 entrevistados; transparência, fortalecimento do controle social e participação efetiva, 9 participantes; e avanços com ações concretas e rápidas nas intervenções locais pelos programas rurais, 3 participantes:

“Eu quero que melhore a situação da Mata Sul” (participante 1).

“Eu espero que a gente possa avançar. Eu espero que o que se tá no papel possa ser concretizado (...) quando a gente vai olhar no papel diz que a gente tem que andar junto, que a participação no governo tem que acontecer. Quando a gente vem para a prática, ela não acontece como está na proposta da política” (participante 2).

“Na verdade quando a gente participa das reuniões a gente tem pedido transparência e clareza em tudo que é definido” (participante 3).

“Eu espero que as comunidades sejam beneficiadas, que haja desenvolvimento para a comunidade e para a região” (participante 5).

“Eu espero mais participação (...) mais transparência na construção dos projetos, e que o território possa ter mais controle desses projetos” (participante 10).

“(...) a gente tem esperança que em algum momento a gente vai ter ações concretas, rápidas, que atenda as demandas do território” (participante 13)

“Eu espero que aconteça realmente uma participação mais efetiva. Realmente eu acho que melhorou e tem melhorado muito” (participante 14).

Em relação à visão que enfatiza a melhoria nas condições de vida dos trabalhadores do campo e o desenvolvimento na região, Wanderley (2014) coloca que o sentido da palavra “desenvolvimento” refere-se às disputas de concepções de sociedade, que expressam os interesses conflitantes entre grupos e classes

sociais no campo – projeto de modernização conservadora liberal e o projeto de desenvolvimento territorial rural sustentável.

Quanto ao projeto de desenvolvimento territorial, destaca-se o Programa Territórios da Cidadania, que constitui a experiência concreta de ações voltadas à integração de políticas públicas com base no planejamento territorial e, principalmente, na ampliação dos mecanismos de participação social na gestão de políticas públicas de interesse do desenvolvimento nos territórios (WANDERLEY, 2014).

Na Mata Sul de Pernambuco a institucionalização de políticas públicas sociais direcionadas ao combate da pobreza rural constitui a possibilidade de mudanças, através das ações integradas que contemplam a participação e o controle social nos espaços de decisão política. Isso porque apesar dos avanços com a diversificação de culturas e as intervenções de programas rurais, a persistência de interesses conflitantes entre os grandes proprietários rurais e os agricultores familiares se faz sentir pela dominação da cultura da cana de açúcar na realidade local.

A proposta de desenvolvimento com o Programa Territórios da Cidadania representa mudanças nas relações de poder no que se refere ao processo de formação cultural com o fortalecimento do caráter público dos conflitos sociais e a fragilização nas relações de poder particularistas (DABAT, 2007), colocando em questionamento as desigualdades sociais e a pobreza rural no modo de produção capitalista.

Na visão que dá destaque à transparência das ações do Estado, ao fortalecimento do controle social e à participação efetiva da sociedade civil nos espaços públicos de decisão política, a referência nessa análise é a constituição da democracia da Grécia antiga (ARISTÓTELES, 2000), que tem como base a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas. A cidadania expressa, nessa sociedade, a soberania do povo no pronunciamento coletivo pelo veredito final, considerando que além do poder de eleger os representantes políticos também tem o papel de exigir-lhes a prestação de contas.

A partir dessa referência, a democracia participativa constitui o modelo de democracia defendido e idealizado pela sociedade brasileira com a institucionalização da Constituição Federal de 1988 na busca pela justiça e pela

igualdade social. Porém, no contexto político e econômico da sociedade capitalista, levando em consideração as particularidades da sociedade brasileira, a participação da sociedade civil e o controle social nas ações do Estado não se materializam no Território da Mata Sul de Pernambuco em decorrência das relações de poder que marcam as lutas políticas.

Quanto à visão de ações concretas e rápidas nas intervenções com os programas sociais nas áreas rurais, a problemática enfrentada pelos membros do Colegiado Territorial são as dificuldades na liberação de recursos públicos direcionados ao financiamento de projetos sociais pelos programas de desenvolvimento territorial rural. Esse problema de implementação de ações, coloca em questionamento a política de desenvolvimento territorial no que se refere às ações integradas e as articulações entre as instâncias do Poder Público.

Veiga (2002) esclarece que o desafio da abordagem territorial ao desenvolvimento rural ocorre quando não há uma combinação entre as políticas governamentais e as iniciativas rurais e, com isso, os programas sociais são simples agregação de ações. Na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, as dificuldades na implementação das ações pelo Estado descaracteriza a integração das ações e fragiliza a articulação entre as instâncias públicas.

A partir dessas três visões sobre a democracia participativa no Território da Mata Sul de Pernambuco, no que se refere à participação e ao controle social, fica evidente que a política de desenvolvimento territorial apresenta sua complexidade pela proposta de combate à pobreza rural e à defesa da cidadania na contraditória sociedade capitalista.

**Quanto ao ciclo de gestão social, questiona-se na quinta questão aos representantes da sociedade civil e do Estado se há materialidade sobre a participação e o controle social,** as respostas se dividiram entre 12 entrevistados, que consideraram que há materialidade do ciclo de gestão social; enquanto apenas, 2 participantes responderam que não visualizam essa materialidade.

Na justificativa das respostas negativas, as críticas apresentadas recaíram sobre as limitações da socialização das informações e também sobre as dificuldades de relações democráticas entre a sociedade civil e o Estado no

## Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco proposta pela Política de Desenvolvimento Territorial Rural:

“Não especificamente, porque na verdade nem tudo é transmitido como se devia transmitir (...) e o que é transmitido é de forma básica e sem detalhe (participante 3).

“Não acontece esse ciclo de gestão social. Se é a visão do governo o planejamento participativo não acontece (...) o Planejamento Participativo há uma iniciativa, a organização democrática também está numa fase muito inicial (...) a criação dos núcleos e das câmaras há um início da coordenação descentralizada” (participante 14).

A explicação sobre a maior parte dos entrevistados considerarem que há materialidade do ciclo de gestão social no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco consiste no processo de mudança do planejamento de políticas públicas rurais, principalmente, com a institucionalização do Colegiado Territorial. A política de desenvolvimento territorial rural apresenta a proposta de ações integradas, constituindo-se, assim, o modelo de intervenção pública que prioriza a articulação das ações.

As discussões e os debates no Colegiado Territorial e nos Conselhos Municipais Rurais sobre os investimentos dos recursos públicos no Território com a participação da sociedade civil representam conquistas políticas pelo direito de opinar sobre o desenvolvimento local. Essa conquista tem relevância política na Mata Sul de Pernambuco devido às fortes relações de poder, que ainda persistem nessa região.

No que se refere aos entrevistados que não concordam com a materialização do ciclo de gestão social no Território da Mata Sul de Pernambuco fica evidente que há uma dificuldade na concretização das quatro etapas deste ciclo devido à fragilidade nas relações entre os representantes da sociedade civil e do Estado sobre a socialização das informações e as relações de Poder.

Ainda sobre essa relação frágil entre os representantes da sociedade civil e do Estado, identifica-se que persiste o modelo de democracia representativa,

através da imposição das regras já estabelecida pelo Estado nas reuniões que tem a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Isto é, a democracia participativa é institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, mas as relações de poder se concentram pela imposição das regras dos representantes do Estado aos representantes da sociedade civil.

Quanto às próximas três questões, referentes aos documentos construídos pelos representantes da sociedade civil e do Estado, o posicionamento político recai sobre a concepção que os participantes têm diante do planejamento e da execução de políticas públicas rurais e a constituição do CODETER da Mata Sul de Pernambuco como espaço público de participação política.

**A sexta questão faz referência à materialização das ações previstas nos projetos sociais financiados pelo PROINF no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco**, 7 entrevistados responderam que *sim*; enquanto os outros 7 entrevistados alternaram suas respostas como *não sei* ou *parte sim e parte não* dessas ações são concretizadas.

No caso das respostas consideradas negativas, a problemática em questão da materialidade dessas ações públicas no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco é a demora no tempo de espera da liberação dos recursos financeiros à aquisição dos equipamentos, que são escolhidos nas reuniões do Colegiado Territorial.

Essa dificuldade evidencia a fragilidade do controle social, já que alguns entrevistados não souberam explicar sobre a situação de alguns PROINFs que ainda não se concretizaram nessa localidade:

“O problema do PROINF é a demora que ele se dá para que aqueles objetos solicitados cheguem para aprimorar as atividades produtivas (...) esse é o nosso parto sem fim” (participante 2).

“Olhe veja bem, na verdade os quatro anos que eu estou no território ainda não pude verificar projetos do PROINF saírem (...) ainda não saíram, o que se tem são promessas de que vai sair” (participante 3).

“Eu não acompanho, mas tem uma equipe que acompanha” (participante 6).

“Então... Eles (projetos) são concretizados... Existe uma crítica da demora desses projetos. O que acontece é que um projeto que está pronto em 2015 só sai em 2018, por exemplo”. (participante 10).

“Está em atraso. O PROINF 2012 e 2013 está atrasado, e nisso, cai em descredito com a sociedade civil. O problema é que os municípios precisam daquele equipamento e só vai receber um ou dois anos depois” (participante 12).

“Esse é o grande problema que a gente tem. Eu não sei o PROINF 2015 como é que vai ser, porque tem um outro formato (...) os PROINFs anteriores a gente não tem o controle de onde eles estão” (participante 13).

“Em relação ao PROINF 2011, aconteceu em partes, realmente comprou equipamentos que foram entregue a alguns municípios. E isso criou parceria de gestão (...) em relação ao PROINF 2013 não aconteceu, e o PROINF 2014 foram destratados (...) o PROINF deixa muito a desejar e ainda o controle social está passando longe” (participante 14).

As justificativas expressas na dificuldade da materialização dos projetos sociais, especificamente dos Proinf, no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, é analisada a partir das fragilidades da política de articulação entre as instituições públicas na diferentes instâncias governamentais. Isso porque com a descentralização política, mediante a Reforma do Estado no cerne da política neoliberal (DINIZ, 1997), ainda na década de 1990, o Governo Federal passou a atuar com a política de transferência de renda.

Isto é, a descentralização política do Governo Federal com a liberação de recursos públicos aos estados e municípios voltadas ao financiamento de políticas públicas sociais, culminou com a (des)responsabilização dessa instância governamental no desenvolvimento local. Na especificidade das políticas territoriais rurais, o Governo Federal atua como gestor e estabelece critérios à liberação desses recursos; enquanto o governo estadual e municipal são os

executores dessa política e tem que apresentar uma contrapartida para acessar tais recursos.

No Território da Mata Sul de Pernambuco, o executor dessa política territorial é a instância estadual, já que os diversos municípios são impedidos de acessar os recursos públicos devido às dificuldades com a lei de responsabilidade fiscal. No entanto, o Estado de Pernambuco também apresenta dificuldades financeiras para acessar esses recursos, e, assim, tem dificuldades para financiar esses projetos sociais, como consta o registro nas Atas de Reuniões do CODETER da Mata Sul de Pernambuco (BRASIL, 2015).

A partir dos problemas identificados na concretização dos projetos sociais na realidade do Território da Mata Sul de Pernambuco constata-se que os problemas não se restringem ao debate político no Colegiado Territorial que trata da escolha dos equipamentos a serem financiados, mas à política de desenvolvimento territorial rural inserida no contexto político da economia neoliberal. É dessa relação contraditória entre a Constituição Federal de 1988, considerada cidadã, e a Reforma do Estado com a reestruturação do capitalismo, que a discussão sobre as questões locais devem ser ampliadas.

No tocante à **sétima questão, buscou-se identificar qual a metodologia usada na concretização das ações previstas nas Matrizes de Ações do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco**, as respostas foram diversificadas: 4 entrevistados disseram que não sabiam responder; outros 4 relacionaram às condições exigidas para acessar o PROINF; e os outros 6 participantes apresentaram argumentos que explicam as formas de metodologia científica.

Segue abaixo alguns argumentos:

“Exposição, apresentação de data show, conversa, diálogo” (participante 1).

“A gente pega as orientações do governo federal e a gente já inclui no planejamento da gente (...) as ações que são prioritárias e que a gente vai adotar para se desenvolver” (participante 2).

“A participação” (participante 8).

“Primeiro convocar o atores que compõem o Território e fazer um diagnóstico (..) o que se faz hoje na Mata Sul é aproveitar já a experiência do Prorural (...) e a inserção do Prorural dentro das comunidades” (participante 12).

“A metodologia é de acordo com alguns critérios do projeto de extensão do CNPq” (participante 13).

“As Matrizes de Ação foram criação do Programa Territórios da Cidadania (...) o governo criou uma ferramenta de controle social, que são essas matrizes (...) o governo elenca a distribuição de todas as ações que os Ministérios fazem parte (...) Ele (Poder Público) quer que a sociedade acompanhe, só que associado a isso tem o Comitê Estadual, mas esse comitê nunca avançou”. (participante 14).

Diante das respostas fica evidente que há um desconhecimento geral sobre as Matrizes de Ações previstas no decreto que institucionaliza o Programa Territórios da Cidadania<sup>14</sup>, e, conseqüentemente não há uma relação entre essa ferramenta de controle social e a metodologia utilizada pelo Poder Público para estabelecer as ações integradas e as articulações entre os Órgãos estatais. Porém, dois argumentos apresentados nessa questão se destacam quanto à questão da consideração e do planejamento local inserido dentro dos critérios já estabelecidos pelo Governo Federal (participante 2) e à crítica ao controle social (participante 14).

Na questão da adaptação do planejamento local ao do Governo Federal, na experiência do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, constitui uma das condições de liberação dos recursos públicos federais à implementação das ações. Nisso, configura-se uma sobreposição das condições econômicas do desenvolvimento sustentável endógeno (VEIGA, 2002) sobre as questões sociais locais.

---

<sup>14</sup> Decreto de 25 de fevereiro de 2008 institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Art. 5º O Programa Territórios da Cidadania será implementado segundo três eixos de atuação – ação produtiva, cidadania e infraestrutura – que orientarão a elaboração das matrizes de ações nas quais os órgãos envolvidos definirão as ações que pretendem desenvolver em cada território, segundo as respectivas competências e compromissos.

Em relação à crítica ao controle social, o argumento expressa corretamente que o sentido da criação das Matrizes de Ações é constituir uma ferramenta de controle social sobre as ações integradas pelos Órgãos do Poder Público nos Territórios da Cidadania. Mas o entrevistado aponta a fragilização desse controle social no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco em decorrência das limitações na constituição do Comitê Estadual, comprometendo assim, o arranjo horizontal da política de desenvolvimento territorial rural, através da participação e do controle social no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Silva (2012) coloca que a articulação entre os órgãos é uma inovação política, que emerge com o Programa Territórios da Cidadania, através da criação de um arranjo horizontal, que é composto pelos Comitês de Articulação Estaduais, de caráter consultivo, que auxiliam na intermediação da relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, no intuito de fortalecer a coordenação vertical.

Com a fragilização do arranjo horizontal, continua a prevalecer o modelo de arranjo vertical, que de forma impositiva direciona a articulação das ações pela determinação do Governo Federal sobre o desenvolvimento no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. Isso representa um obstáculo à participação e ao controle social na construção da democracia deliberativa participativa na política de desenvolvimento territorial rural.

***Na oitava questão busca-se aos entrevistados identificar a funcionalidade do Regimento Interno referente ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Mata Sul de Pernambuco.*** Nas respostas dadas pelos entrevistados, 10 responderam com convicção de que há sim funcionalidade desse instrumento legal no Colegiado do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. No entanto, os outros 4 entrevistados se dividiram entre respostas que destacaram as dificuldades no cumprimento de todas as normas previstas no Regimento Interno e o desconhecimento desse documento:

“Sim, em parte. Ele não é colocado como se deveria seguir, porque quando a gente vai para as representações dentro do Colegiado, eles faltam muito. E é quase que mudado frequentemente por causa da não

participação de alguns que representam suas organizações” (participante 3).

“Eu não tenho lembrança de Regimento não (...) mandam muito documento, e esse aí eu não sei” (participante 6).

“Olha, eu acho que há um esforço para se colocar em prática por parte da coordenação, da direção. Há um esforço sim para se colocar em prática, mas acho que ainda não é colocado em prática e essa é a resposta, não coloca em prática” (participante 10).

“70% sim. Hoje tem funcionado os núcleos técnicos e dirigentes estão se reunindo. As reuniões são sistemáticas com calendários e atas (...) a gente precisa se ater mais, pegar mais nas ações (...) nas reuniões, as temáticas ainda são muito de forma geral (...) hoje a participação das mulheres tem sido mais ampliadas (...) as instâncias estão funcionando, criou-se uma nova dinâmica, a Mata Sul está bem adiantada” (participante 14).

Apesar da maior parte dos entrevistados responderem que há funcionalidade do Regimento Interno do CODETER da Mata Sul de Pernambuco, as explicações sobre as dificuldades no cumprimento das normas colocam em questionamento a participação social. O desafio da participação nos novos espaços públicos de participação da sociedade civil no desenvolvimento rural tem relação com a cultura de dominação que predomina nessa localidade.

Diante do atual processo de implementação da política de desenvolvimento rural as relações sociais entre os representantes do Estado e da Sociedade Civil se estreitam nas negociações políticas sobre a liberação dos equipamentos administrados pelos municípios a serem utilizados pelos agricultores familiares.

Carvalho (2012) analisa que a dificuldade da participação social nos novos espaços públicos de decisão política reflete a problemática entre a gestão social participativa institucionalizada na sociedade brasileira com a Constituição Federal de 1988, caracterizada pela gestão pública compartilhada, através da regulamentação dos conselhos e fóruns de participação social, e a reorganização

de instituições sociais que tem dificuldade de zelar pelo bem público, mediante a atuação de uma postura muitas vezes corporativista.

Nesse sentido, a municipalização das políticas públicas sociais como uma das diretrizes da democracia deliberativa participativa, implementada na conjuntura neoliberal com a Reforma do Estado, evidencia as fragilidades das instituições sociais nas localidades com a revalorização do território. É nesse aspecto, que a sobreposição do Poder Local sobre as instituições sociais ainda se faz presente no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, através dos conflitos sociais que emergem com a apropriação do bem público como um bem particular dos representantes do Estado.

Em relação às questões que tratam dos principais problemas que os entrevistados identificaram quanto à participação da sociedade civil e o controle social nas ações do Estado no Território da Mata Sul de Pernambuco foram realizadas quatro questionamentos, considerada a ***nova questão quanto aos obstáculos à participação e ao controle da sociedade civil referente ao ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco, as respostas foram diversificadas.***

As dificuldades apresentadas pelos entrevistados se destacaram pelos problemas com infraestrutura, transporte, locomoção e alimentação para participar das reuniões, respondida por 4 entrevistados; baixa participação dos representantes do Colegiado Territorial nas reuniões, também colocada por 4 participantes.

Além destes dois problemas, a burocracia do Estado na liberação de recursos públicos, 2 participantes; dificuldade de interação entre as instituições públicas e os representantes da sociedade civil no Território da Mata Sul de Pernambuco, 1 participante; excesso de reuniões, 1 participante; e crise econômica, 1 participante constituíram as outras explicações sobre as tais dificuldades:

“Se o Território não garantir condições algumas às organizações da sociedade civil, que moram em cidades distantes: não garantir transporte, não garantir alimentação, isso dificulta muito a participação frequente nas reuniões do Colegiado” (participante 3).

“A maior dificuldade que a gente vê e isso é em todas as instâncias democráticas, é não acreditação no espaço de decisão do território. Por exemplo, foi disponibilizado 1 bilhão de reais para a agricultura familiar, e você não vê esse recurso chegar. Então, as pessoas percebem o quanto demora colocar em prática as ações, realmente efetivas, das políticas públicas dentro do Território” (participante 13).

“Nós temos hoje intervenções que estão fora de nosso controle, a exemplo do acontecimento dessa intervenção na economia (...) muita gente enveredou para a construção civil, aprendeu uma profissão (...) muitas vezes, os gestores que estavam voltados para fortalecer o movimento perderam um pouco, e até as instituições do Terceiro Setor, que davam força acabaram perdendo essa capacidade de agregar, de juntar, de incluir” (participante 9).

“Há vários obstáculos, um deles é a transparência e interação dos órgãos públicos com o próprio território” (participante 8).

“O principal obstáculo é a multiplicidade de instâncias (...) o agricultor familiar não aguenta mais tanta reunião. Eu vejo o reclame. Então tem o Território da Cidadania que é um espaço reconhecido pelos agricultores, pela instituição da sociedade civil, no entanto, com o mesmo cinturão tem outros espaços (...)” (participante 11).

Contata-se, assim, que os obstáculos com a logística – infraestrutura, transporte, locomoção e alimentação – é uma problemática na realidade dos trabalhadores do campo na sociedade brasileira, que pode contribuir com a baixa participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CODETER da Mata Sul de Pernambuco. Contudo, as outras explicações ganham relevância diante do processo de fragilização dos movimentos sociais a partir da dominação do Poder Público sobre as instituições sociais no atual modelo de desenvolvimento rural.

Isso porque a abordagem territorial, na concepção de Geraldi (2012) consolida a lógica de desenvolvimento a partir da integração do território ao mercado, apoiando-se no arranjo institucional que legitima a participação reificada dos representantes da sociedade civil. Essa participação social constitui um papel

decorativo de retificar o que se apresenta possível e necessário na produção capitalista.

***Na décima questão, o assunto refere-se às dificuldades que a sociedade civil apresenta para exercer o controle social das ações do Estado no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco,*** constatou-se que as respostas foram diversificadas, inclusive um dos participantes não quis responder essa pergunta (participante 10) e o outro colocou que não vê tantas dificuldades (participante 13).

Em relação aos demais participantes, as justificativas apresentadas foram as seguintes: dificuldade de tempo para se reunir, 4 participantes; dificuldades para atender aos critérios estabelecidos pelo Poder Público diante dos programas e projeto sociais lançados, 3 participantes; falta de informação, 2 participantes; falta de participação da sociedade civil, 2 participantes; limite técnico, 1 participante:

“As dificuldades é reunir. Tem dificuldades de reunir, porque às vezes temos atividades e os participantes tem outro compromisso (...)” (participante 1).

“A falta de informação (...) como é que você vai ter controle de uma coisa que você não sabe? (...) a forma de fazer controle social real é a participação nos conselhos e no Colegiado” (participante 2).

“A informação. O governo também não presta contas. O Colegiado da Mata Sul de Pernambuco coloca as informações que tem disponível no facebook e lança as informações sobre os recursos e os gastos com ações e políticas públicas pelo governo estadual” (participante, 14).

“As dificuldades são exatamente as regras (...) algumas regras de algumas ações, que não permitem que algumas comunidades organização possam ser beneficiadas com essas políticas públicas” (participante 3).

“Eu acho que uma participante mais constante (...) participar mais” (participante 6).

“Tem o limite técnico para monitorar as políticas públicas (...) a capacitação e a informação são importantes (...) eu acho que esse problema dificulta” (participante 11).

“A internet hoje, de certa forma, garante o controle social na troca de informações. Então o controle social pelo fato de está disponibilizado na internet, na mídia, ele é bem ativo. Não vejo tantas dificuldades de exercerem esse controle social” (participante 13).

Verificou-se que as justificativas são apresentadas nos aspectos políticos, sociais e técnicos, destacando a problemática da falta de informação, que tem relação tanto com a questão da falta de participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do Colegiado como também na dificuldade do Poder Público em liberar tais informações.

Nesse sentido, Abramovay (2001) quando analisou os limites dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural colocou que um dos problemas é a necessidade da mudança do ambiente institucional, já que um local público de decisão política pode reforçar a sujeição clientelista aos poderosos, mas também pode ser a ocasião de criar novas práticas que valorizem a participação, o controle social e o uso planejado de recursos públicos.

Com as dificuldades para entender os critérios estabelecidos pelo Poder Público sobre os programas e projetos sociais há evidência da dominação persistente da atuação dos representantes do Estado sobre os representantes da sociedade civil. Nesse sentido, a democracia participativa no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco são passíveis de questionamentos quanto à gestão social compartilhada.

Essa situação é relacionada aos limites técnicos como um dos obstáculos ao controle social, já que no Colegiado da Mata Sul de Pernambuco o coordenador também exerce o papel de coordenador do Prorural. Esse acúmulo de papel viabiliza o controle social do Poder Público sobre a sociedade civil no que se refere à liberação dos recursos públicos quanto ao comportamento e à dominação ideológica.

**Quanto à décima primeira questão, que trata da atuação da sociedade civil no controle social sobre o Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco**, os entrevistados se dividiram em três grupos: Aqueles que responderam sim, 8 participantes; o que respondeu não, 1 participante; e aqueles que considerou que há algum tipo de controle social, mas que na sua totalidade a sociedade civil não é atuante, 5 participantes:

“Sim. É atualmente, e isso, é muito” (participante 2).

“Com certeza” (participante 9).

“Não. Não é atuante quanto à transparência que leve ao conhecimento da sociedade. Ela busca fazer a fiscalização disso, mas quando não se é repassado para ela (sociedade civil) (...) ela não sabe o que exigir ou que investigar” (participante 3).

“É, em algumas questões” (participante 10).

“Em relação ao Proinf é atuante ” (participante 11).

“Melhorou um pouco. Infelizmente o problema é cultural (...) a cultura de nosso povo ainda é muito submissa, atrelada ao chefe local, coronel local (...) não há uma rebeldia, então se não houver um estímulo não muda” (participante 14).

Diante desse questionamento, apesar de predominar aquelas que confirmam que há atuação do controle social por parte dos representantes do CODETER da Mata Sul de Pernambuco, as explicações que se destacam são aquelas que consideram que não há uma atuação eficaz ou mesmo que não há atuação efetiva por parte da sociedade civil.

Tais explicações são apresentadas a partir da fragilidade da transparência das ações do Poder Público que dificulta o acesso às informações por parte da sociedade civil; na questão pontual como a política de liberação de recursos como o POINF; e principalmente pela cultura de submissão que ainda vigora no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Em relação ao controle social restrito ao PROINF, na experiência da Mata Sul de Pernambuco, identifica-se o interesse em acompanhar o financiamento dos projetos sociais com a liberação de recursos públicos pelo Programa Territórios da Cidadania. Isso reflete o limite desse controle social vinculado apenas ao acesso aos recursos financeiros.

Já em relação a uma cultura de submissão, na concepção de Andrade (2011) a cana de açúcar foi a cultura que dominou a Mata Sul de Pernambuco ainda no período colonial e, assim, os grandes proprietários de terra estabeleceu a estrutura fundiária, provocando grandes desníveis econômicos com trabalhadores rurais. Esse domínio se manifestou com a proteção do Poder Público à classe dominante e o desprezo às pequenas lavouras dos trabalhadores rurais, ocasionando um processo de submissão econômica, social, política e principalmente cultural na região.

Essa dominação está expressa nos conflitos sociais que emergiram diante da ausência e omissão do Estado nas relações privadas de poder entre os grandes proprietários rurais e os trabalhadores do campo (DABAT, 2007). A formalidade da política social só se concretiza nas áreas rurais em 1963, com o Estatuto do Trabalhador Rural; enquanto os direitos trabalhistas, direcionados ao trabalhador urbano, se ampliavam com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943.

Sobre as ***dificuldades à realização do controle social que comprometem os resultados esperados pelos entrevistados em relação ao Programa Territórios da Cidadania, considerada à décima segunda questão***, predominou as respostas que apontaram as dificuldades à participação dos membros nas reuniões do CODETER da Mata Sul de Pernambuco, 7 entrevistados. Além desta resposta, o desconhecimento do Programa Território da Cidadania, 1 participante; o modelo de gestão do Programa Territórios da Cidadania, 2 participantes; o tipo de relação da sociedade civil com o Poder Público, 1 participante; a falta de compromisso das pessoas, 1 participante; e a burocracia do Poder Público, 1 participante; Não sei dizer, (participante, 6):

“A burocracia para a liberação, a demora (...) isso não depende da gente né, depende do governo, às vezes, demora muito. Tudo isso é um desestímulo para as pessoas” (participante 1).

“(...) Nas orientações não se tem uma recomendação direta para que as instituições possam fazer a prestação de contas (...) é muito complicado fazer o controle de uma coisa que a gente não conhece” (participante 2).

“A dificuldade que nós temos é exatamente a nossa participação nas reuniões, porque se garante as condições para que as organizações da sociedade civil possam está lá e fazer discutir” (participante 3).

“A falta de participação” (participante 4).

“A gestão desses empreendimentos (...) desses financiamentos” (participante 5).

“O compromisso mesmo das pessoas (...) e como demora a sair os projetos, estes ficam desacreditados ” (participante 7).

“Eu acho assim, tem algumas organizações que começa a realizar ação no governo, e muitas delas ficam meio que presas em controlar isso (...)” (participante 10).

“Falta de estrutura para acompanhar mais, para discutir mais, debater (...) uma coisa que é visível nas assembleias é que as pessoas são carentes de informações (...) e muitas vezes não sabem de nada” (participante 14).

Constata-se que predominou a dificuldade de participação dos membros no Colegiado Territorial como o principal motivo que compromete os resultados esperados pelos entrevistados sobre o controle social nas ações do Poder Público. Porém, as demais explicações referentes ao desconhecimento do Programa Territórios da Cidadania e ao seu modelo de gestão, e ainda à burocracia, evidenciam a complexidade entre os critérios colocados pelo Programa e sua implementação na realidade da Mata Sul de Pernambuco.

Em relação ao desconhecimento do Programa, verifica-se que há uma dificuldade no entendimento das propostas que abordam ações integradas e articuladas entre os órgãos do Poder Público, a institucionalização horizontal e a criação do Comitê de Articulação Estadual de Pernambuco e principalmente as Matrizes de Ações como ferramentas de controle social.

Essa dificuldade sobre o Programa Territórios da Cidadania surge devido à proposta do desenvolvimento territorial rural que dificulta à integração das ações. Isso porque na contraditória sociedade capitalista a segmentação das ações constituem os fundamentos de funcionalidade do modelo de produção capitalista.

Com isso, a integração das ações funciona mais pelo amontoado de programas rurais que são apresentados pelo Poder Público aos membros do Colegiado Territorial do que necessariamente articulados entre os órgãos e construídos, através do planejamento conjunto. Essa fragilidade da gestão social compartilhada dificulta a apreensão do modelo de gestão do Programa Territórios da Cidadania no financiamento de projetos e programas rurais direcionados pela concepção de desenvolvimento local pela capacidade empreendedora.

Outra complexidade sobre o Programa Territórios da Cidadania é a questão burocrática na liberação dos recursos financeiros à aquisição dos equipamentos ao desenvolvimento da agricultura familiar. A exigência da contrapartida pelo Poder Público Estadual ou Municipal ocasiona disparidades regionais, já que há territórios localizados em Estados ou Municípios mais desenvolvidos e com mais recursos que viabiliza o acesso e a liberação dos recursos do Proinf.

No caso específico do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, a dificuldade na liberação da contrapartida pelo Estado de Pernambuco tem dificultado à implementação de ações sociais nessa localidade.

E, por fim, as cinco últimas questões, caracterizadas pelas respostas objetivas a partir de alternativas apresentadas aos participantes. Na **décima terceira questão**, que trata do planejamento de políticas públicas no Território, as respostas apontadas foram: Excelente, 1 participante; Bom, 10 participantes; e Regular, 3 participantes.

Em relação ao controle social das políticas públicas no Território, caracterizada como a **décima quarta questão**, os resultados foram os seguintes: Bom, 4 participantes; Regular 9 participantes; e Ruim, 1 participante.

Já sobre a participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas, **décima quinta questão**, as respostas obtidas foram: Bom, 7 entrevistados; e Regular, os outros 7 participantes.

Na **décima sexta questão**, em relação às ações executadas pelo Estado no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, os resultados obtidos foram: Bom, 4 participantes; Regular, 9 participantes; Ruim, 1 participante.

E, por fim, a **décima sétima questão**, que aborda a avaliação do Programa Territórios da Cidadania: Excelente, 3 participantes; Bom, 7 participantes; Regular, 4 participantes.

Segue abaixo o quadro ilustrativo dos resultados das questões objetivas:

Questões	Respostas quantitativas dos entrevistados				
	Excelente	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
1. O Planejamento de políticas públicas no Território	1	10	3		
2. O controle social das políticas públicas ao Território		4	9	1	
3. Quanto à participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas		7	7		
4. As ações executadas pelo Estado no Território da Mata Sul de Pernambuco*		4	9	1	
5. Avaliação do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco	3	7	4		

**Quadro 2:** Resultado das questões objetivas.

\*O participante 13 não se sentiu à vontade para responder essa questão.

Verifica-se que no conjunto das respostas objetivas predominaram aquelas alternativas consideradas **Bom** e **Regular** diante das opções colocadas aos entrevistados. Nas questões do Planejamento de políticas públicas no Território e da Avaliação do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco a predominância da alternativa **Bom** é identificada ao processo de ampliação da

política com a criação de novos espaços públicos de participação nas decisões políticas.

Já nas questões onde predominaram as respostas **Regular**, destacam-se o controle social e as ações executadas pelo Estado no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. No que se refere ao controle social, relacionando às outras respostas já analisadas, é possível colocar que sua fragilidade decorre da dificuldade na efetividade da participação social e na restrição às informações disponibilizadas pelos órgãos públicos.

Quanto às ações do Estado, a burocracia e a dificuldade na contra partida coloca em questionamento a articulação política entre as instâncias federais, estaduais e municipais, prevalecendo assim, um desenho vertical nas relações de poder.

Na questão referente à participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas, constatou-se que uma parte dos entrevistados considera **Bom**, já a outra parte **Regular**. Na análise sobre a divisão dessas respostas, identifica-se que a importância da participação da sociedade civil decorre da ampliação da política na construção do planejamento de políticas públicas. Porém, as dificuldades dessa participação coloca em questionamento o modelo de gestão democrática participativa.

A partir das análises dos dados sobre a concepção dos sujeitos sociais em relação à participação da sociedade civil e ao controle social no ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania, no primeiro momento, averiguou-se o predomínio de respostas que confirmam, através de suas respectivas justificativas, que há controle social pela sociedade civil sobre as ações do Estado e que as relações entre a sociedade civil e o Poder Público são democráticas, além da concretização da materialização do ciclo de gestão social.

No entanto, numa análise mais aprofundada sobre as respostas negativas e as questões que tratam da expectativa desses sujeitos e dos obstáculos e dificuldades que eles visualizam sobre a materialização do ciclo de gestão social no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, relacionadas à abordagem dialética da democracia participativa, evidenciou-se que se faz necessário um controle social forte e uma efetiva participação da sociedade civil

na política de desenvolvimento territorial nos novos espaços públicos de decisão política.

Essas evidências revelam as contradições entre a proposta de ações integradas e as políticas articuladas e compartilhadas da atual política de desenvolvimento territorial rural e a persistência de ações sociais segmentadas e assistencialistas. No neoliberalismo, essa reconfiguração política destaca a estreita relação entre os representantes do Poder Público e os representantes da sociedade civil na valorização das potencialidades locais, através de financiamento de projetos pelas entidades sociais.

Conclui-se, assim, que os resultados sobre a concepção dos sujeitos sociais referente à política de desenvolvimento territorial rural com o Programa Territórios da Cidadania apontam avanços no planejamento de políticas públicas rurais com a institucionalização de novos espaços públicos de debate político e na socialização de informações. Contudo, essa política de desenvolvimento, apesar de emergir dos movimentos sociais e das lutas políticas, também atende aos ditames da política neoliberal com a reorganização de novas áreas para os investimentos e a exploração do capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise da gestão social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco a participação da sociedade civil nas decisões políticas e o controle social sobre as ações do Poder Público apresentam limitações nos aspectos estrutural, cultural e política que comprometem a integração entre a sociedade civil e a sociedade política na democracia participativa.

No que se refere aos limites identificados no aspecto estrutural, a participação da sociedade civil nas decisões políticas coloca em evidência as diferenças entre a democracia direta da Grécia Antiga e a democracia representativa no capitalismo liberal. A participação social na democracia ateniense surgiu de movimentos políticos e de conflitos sociais para atender aos interesses de toda a coletividade com a finalidade de garantir o bem-estar social.

Já a democracia liberal representativa, na modernidade, constitui um produto artificial da vontade dos indivíduos, considerada, assim, uma concepção individualista de sociedade. Nesse modelo de democracia, a representação política deixa de atuar pelos interesses da nação, e passa a se estabelecer pelo mandato político vinculado aos interesses particulares e econômicos da classe dominante vinculado ao capital liberal.

Essas diferenças substantivas entre a democracia direta e a democracia liberal representativa, na dinâmica sociedade capitalista emergiram através de movimentos históricos que avançam com a ampliação da política, através da participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão política. Nesse processo, a democracia participativa significa avanços na busca pelos princípios da igualdade e justiça social.

A apreensão desse movimento dialético evidencia que com a construção e reconstrução da democracia por meio dos conflitos sociais e de lutas políticas, no processo de produção e reprodução social ou o de transformação social. Nesse sentido, a abordagem teórica da democracia participativa com a ampliação da política, através da participação da sociedade civil nas decisões políticas, representou avanços na complexa e contraditória sociedade capitalista.

Isso porque a proposta de integração entre a sociedade civil e a sociedade política, nos espaços públicos de decisão política, com a democracia participativa

significou uma conquista política para sociedades com sérios problemas de desigualdades sociais.

Em relação aos limites da cultura e da política são visualizadas as particularidades da formação social e da estruturação da cultura política do Estado brasileiro, uma vez que apesar da criação de novos espaços públicos de participação social nas deliberações políticas, a persistência da democracia representativa nas experiências de políticas públicas rurais fragiliza o processo de participação efetiva e de controle social sobre as ações do Poder Público.

Na realidade do desenvolvimento rural, a intervenção do Estado com a mudança da política de desenvolvimento rural do enfoque setorial ao territorial na construção do planejamento de políticas públicas sociais culmina com a proposta de ações integradas e articuladas, sob a orientação e interferência do capital neoliberal. Nessas condições, visualiza-se nesse novo formato institucional, a persistência do caráter clientelista e assistencialista nas relações sociais entre os grupos que representam o Poder Público e os da sociedade civil com as propostas sociais, através de projetos e programas sociais.

Na singularidade da região da Mata Sul de Pernambuco, a reorganização dessa área com a constituição do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco representa novos arranjos políticos, que ocorrem com a estreita relação entre os representantes do Poder Público local – instâncias estadual e municipal – e grupos sociais, representantes da sociedade civil, beneficiários dessa política. Isto é, as relações sociais no desenvolvimento territorial rural se reconfiguram no contexto político do neoliberalismo, e com isso, o Poder Local se estabelece na figura do político, que está vinculado aos empresários.

Com isso, a cultura política de atuação de um Estado assistencialista dificulta o reconhecimento da política social nas áreas rurais como um direito conquistado nas discussões e deliberações nos novos espaços públicos de participação popular. Essa fragilidade da participação social diante das determinações dos representantes do poder público nas decisões finais sobre a política de desenvolvimento rural fragiliza o processo de avanços dos direitos sociais.

Nessa estreita relação política, verificou-se, de um lado, que a funcionalidade do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco como espaço público deliberativo é uma exigência do poder público federal na liberação de recursos à esfera estatal; e por outro lado, a atuação da esfera estadual no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, encontra-se sob a coordenação do representante do poder público estadual que atua como intermediário nas relações nas decisões políticas.

Isto é, o Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco, como um espaço público de debate, questionamentos e deliberações sobre a política de desenvolvimento territorial rural, está sob a coordenação da esfera pública estadual, que atua com outros projetos e programas sociais e estabelece o vínculo entre os representantes do poder público local e os da sociedade civil nas relações de poder e nos investimentos públicos locais.

No que se refere ao resultado do questionamento central desse estudo referente à gestão social da política de desenvolvimento territorial rural com o Programa Territórios da Cidadania na Mata de Pernambuco em relação à participação e ao controle social, constatou-se que não há materialidade dessas ações, uma vez que há dificuldade de uma participação social efetiva nas discussões políticas e de um controle social forte sobre as ações públicas.

Outra problemática identificada na dificuldade dessa materialização é a distância expressa entre os documentos que orientam o Programa Territórios da Cidadania – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável; Proinf; e Matrizes de Ações na Mata Sul de Pernambuco – e a concretização das ações no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco.

Em relação ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco, averiguou-se que a concepção de desenvolvimento proposta apresenta relação com os princípios do projeto societário neoliberal. Na análise do documento em si, constatou-se que não se configura um plano de desenvolvimento por não constar as metas a serem alcançadas pelo Território.

No tocante ao Proinf, considerado um dos instrumentos legais de financiamento dos projetos sociais voltados ao desenvolvimento rural, na Mata Sul de Pernambuco não tem se mostrado eficiente com o Programa Territórios da Cidadania. Isso porque os obstáculos à liberação dos recursos públicos estão

relacionados ao modelo de gestão, e principalmente, às questões econômicas e políticas do desenvolvimento territorial.

Sobre as Matrizes de Ações da Mata Sul de Pernambuco, verificou-se que esse instrumento de controle social é praticamente desconhecido pelos membros do CODETER da Mata Sul participantes da entrevista. Considerando, ainda que o único documento acessível é o Relatório de Matrizes de Ações da Mata Sul de Pernambuco de 2013, que apresenta informações descritivas e superficiais sobre as ações realizadas na Mata Sul de Pernambuco.

Diante da distância constatada entre a construção e institucionalização dos documentos legais e a concretização das ações sociais no Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, a análise sobre avaliação do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, no que se refere ao ciclo de gestão social, evidenciou que apesar desse programa apresentar uma proposta de integração de ações sociais não há a materialidade das etapas referentes à participação e o controle social à construção de uma gestão integral.

Nesse sentido, a dificuldade do posicionamento político da sociedade civil e a fragilidade do controle social no Território da Mata Sul de Pernambuco reforça a continuidade da dominação do Poder Público local sobre a sociedade civil. Esse posicionamento político é averiguado por uma postura ética inadequada de apropriação indevida de equipamentos públicos, sob a justificativa de utilização para fins sociais.

Constata-se, assim, nesse processo de gestão social, que o modelo de democracia liberal representativa ainda se faz presente na realidade do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco. E, assim, sob a justificativa legal, essas ações públicas locais representam verdadeiros “enviesamentos políticos” que contribuem para que o controle social seja do Poder Público sobre a sociedade civil.

Por outro lado, a constituição do Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco contribui com o surgimento de posicionamentos políticos críticos, por parte de seus membros participantes, contrários à política clientelista e assistencialista. As críticas ensejadas exigem a fiscalização e punição aos grupos sociais pelas instituições competentes, e, com isso, colocam a necessidade do

monitoramento da sociedade civil nas ações propostas pela política de desenvolvimento territorial rural.

Verifica-se, assim, que apesar da fragilidade da participação social nas decisões políticas, há um desenho inicial de uma gestão compartilhada entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil no planejamento de políticas públicas rurais. A institucionalização do CODETER da Mata Sul de Pernambuco significou mudanças políticas com a atuação de sujeitos sociais críticos e seu reconhecimento pelo Poder Público abre novas perspectivas de mudanças nas relações políticas locais.

Isso porque, visualiza-se, na perspectiva gestão social participativa do Programa Territórios da Cidadania, no primeiro momento, o direcionamento de ações públicas voltadas para o financiamento de projetos sociais na lógica neoliberal, através da promoção ao empreendedorismo local. Com isso, os debates políticos no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco apresentam perspectivas de avanços com a mobilização de seus membros participantes, contestando à interferência do capital neoliberal no desenvolvimento rural.

Nesse movimento dialético, a estratégia territorial no planejamento de políticas públicas rurais cria condições à formação de sujeitos sociais críticos, que problematizam a democracia participativa com a gestão social na sociedade capitalista. Na Mata Sul de Pernambuco, as críticas expressas por alguns participantes colocam em questionamento o exercício da cidadania e as políticas sociais na proposta do desenvolvimento territorial rural.

Na atualidade, a crise política da democracia brasileira, agravada pelo esgotamento da ideologia do Novo Desenvolvimentismo, ocasionou mudanças com a defesa dos princípios neoliberais na condução da retomada do crescimento econômico. No rural, as reformas extinguiram o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e o fundiram ao antigo Ministério Social e Combate à fome, constituindo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O retrocesso com a extinção do Ministério e a criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subjuga políticas que tratam de questões mais complexas como a reforma agrária e à fundiária. Nesse contexto, visualiza-se o enfraquecimento ou a extinção do Programa

Territórios da Cidadania com desvalorização dos espaços públicos de participação social nas decisões políticas, considerando que o País vivencia um golpe político.

Essa situação permite colocar que apesar das limitações constatadas no CODETER da Mata Sul de Pernambuco, este é um espaço público deliberativo, onde é possível questionar, refletir, contestar e lançar propostas sobre as ações do Estado e da sociedade civil sobre as políticas sociais direcionadas aos trabalhadores do campo. Com isso, o retrocesso político refere-se ao esvaziamento dos espaços públicos de participação e controle social, e, conseqüentemente, à centralidade na representação política na construção do planejamento de políticas públicas rurais.

Conclui-se, assim, que o desenvolvimento rural vinculado ao projeto político societário da democracia participativa, nos aspectos econômico, político-cultural, social e ético, tem no reconhecimento da participação da sociedade civil nas decisões políticas a defesa da cidadania como condição imprescindível à construção da justiça e da igualdade social.

No Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, os movimentos sociais na luta pelas mudanças da cultura política clientelista e assistencialista tem que vir acompanhada de uma postura ética coerente. Isto é, o comportamento ético significa um posicionamento político sobre processo de dominação, exploração ou de transformação social na qualidade de vida e no bem-estar social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. *Revista Estudos Avançados*. vol.15, n.43, pp. 121-140, 2001;

AMORIM, André Álvaro. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In.: BOSCHETTI, Ivanete. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010;

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem do Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011;

ARISTÓTELES. **Aristóteles**: Poética; Organon; Política; Constituição de Atenas. São Paulo: Nova Cultural, 2000;

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006;

BOITO JR., Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel.pdf>. Acesso em 12 mai. 2013;

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 2015;

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Palmares, 2011;

BRASIL. **Relatório da Matriz de Ações**: Mata Sul de Pernambuco 2013. Territórios da Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2013;

BRASIL. Programa Territórios da Cidadania. **Decreto de 25 de Fevereiro de 2008**. Casa Civil. Acesso em 10 ago. de 2015;

BRASIL. Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Acesso em 10 ago. de 2015;

CARNIELLO, Márcio. **Identidade e Qualidade de vida nos Territórios da Cidadania na década inclusiva brasileira**. IX Congresso de Sociedades rurales latino-americanas: diversidade, contrastes y alternativas. México, 2014;

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: Uma questão ainda em debate no século XXI. In.: JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates [et al.]. **Gestão Social: Mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2012;

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 112, p. 613-636, out./dez. 2012;

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DA MATA SUL DE PERNAMBUCO. **Regimento Interno Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco**. Bonito/PE, 17 de jul. de 2014;

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DA MATA SUL DE PERNAMBUCO. **Ata de 1ª Reunião Ordinária da Plenária de 13/09/2013**. Palmares, 2013;

---

\_\_\_\_\_. **Ata de 2ª Reunião Ordinária da Plenária de 28/11/2013**. Tamandaré, 2013;

---

\_\_\_\_\_. **Ata de 1ª Reunião Ordinária da Plenária de 25/02/2014**. Palmares, 2014;

---

\_\_\_\_\_. **Ata de Reunião Extraordinária da Plenária de 17/07/2014**. Bonito, 2014;

---

\_\_\_\_\_. **Ata de 2ª Reunião Ordinária da Plenária de 22/10/2014**. Ribeirão, 2014;

---

\_\_\_\_\_. **Ata de 1ª Reunião Ordinária da Plenária de 14/05/2015.**  
Palmares, 2015;

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002;

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In.: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2004;

DABAT, Christine Rufino. **Moradores de engenho: relações de trabalho e condições de vida dos trabalhadores rurais na zona canavieira de Pernambuco segundo a literatura, a academia e os próprios atores sociais.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007;

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In.: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006;

DELGADO, Guilherme C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: Um estudo da reflexão agrária.** Estudos Avançados, 15 (43), 2001;

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. **Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e protagonismos dos atores.** Revista Dados, v. 54, n 1, 2011;

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997;

FAVARETO, Arilson. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou inovação por adição?** Estudos Avançados, 24(68), 2010;

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 2001;

GERALDI, Juliano. **Análise conceitual da política de territórios rurais**: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. Revista: Planejamento e Políticas Públicas. n. 39, jul./dez. 2012;

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 112, p. 613-636, out./dez. 2012;

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, volume 1 – **Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 2004;  
\_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere, volume 3 – **Maquiavel Nota sobre o Estado e a política**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012;

HABERMAS, Jurgen. **DIREITO E DEMOCRACIA**: Entre a facticidade e validade II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997;

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976;  
LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Editora Martin Claret Ltda. São Paulo: 2011;

LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. **Reforma Agrária à brasileira**: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012;

MAIA, Marilene. **Gestão Social** – reconhecendo e construindo referenciais. Revista Textos e Contextos, nº 4, Ano IV, dez. 2005;

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo seu lugar no processo político. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995;

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977;

MAY, Tim. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. 3 ed. São Paulo: Artmed, 2004;

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Manual Operacional do Proinf**: Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2011;

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Proinf** : Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2012;

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Proinf**: Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2013;

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Proinf**: Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2014;

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Proinf** : Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2015;

**BRASIL**. Relatório ção Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília: 2015;

NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria social. In.: Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009;

PALMEIRA, Moacir. Desmobilização e conflito: Relações entre trabalhadores e patrões na agroindústria pernambucana. In.: MEDEIRO, Leonilde; PAULILO, Maria Ignez Silveira. **Lutas camponesas contemporâneas**: condições, dilemas e conquistas. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: NEAD, 2009;

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In.: DAGNINO, Evelina;

TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007;

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In.: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012;

RAYNAUT, Claude. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In.: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. **PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: Um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014;

SANTOS, Milton. O retorno do território. In.: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. **TERRITÓRIO: Globalização e Fragmentação**. 4 ed. São Paulo: EDITORA HUCITEC, 1998;

SILVA, Sandro Pereira. **A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012;

SIMIONATTO, Ivete.. Sociedade Civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. In.: BOSCHETTI, Ivanete. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010;

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In.: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002;

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In.: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004;

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel. Que territórios, que agricultores, que ruralidades. In.: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. **PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA**: Um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014;

VEIGA, José Eli da. **A face territorial do desenvolvimento**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, n. 5, p. 5-19, Set. 2002;

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011;

## APÊNDICES

### ROTEIRO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL SEMIESTRUTURADA



Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS

#### 1. Dados e Informações:

- Idade:
- Entidade/Instituição:
- Cargo/função:
- Instância que participa no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco:
- Tempo de participação no Colegiado Territorial da Mata Sul de Pernambuco:

#### 2. Informações sobre participação e controle social na gestão social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco

2.1 Como se dá o processo de participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas pelo Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco?

2.2 Como a sociedade civil exerce o controle social sobre as ações do Estado no Território da Mata Sul de Pernambuco?

2.3 As relações entre sociedade civil e os representantes do estado tem ocorrido de maneira democrática no planejamento e na execução das políticas públicas no Território da Cidadania da Mata Sul?

2.4. O que você espera da participação e do controle da sociedade civil em relação ao Programa Territórios da Cidadania implementado na Mata Sul de Pernambuco?

2.5 Na experiência do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco as etapas do ciclo de gestão social - planejamento participativo, organização democrática, coordenação descentralizada e controle social - tem materializado os resultados esperados, por você (representante da sociedade civil ou do Estado) em torno da participação e do controle social?

2.6 As ações previstas nos projetos sociais financiados pelo Proinf são concretizadas nos municípios indicados do Território da Mata Sul de Pernambuco?

2.7 Como é concretizada as ações previstas nas Matrizes de Ações do Programa Territórios da Cidadania no Território da Mata Sul de Pernambuco?

2.8 O regimento do Colegiado Territorial é colocado em prática no funcionamento das diversas instâncias territoriais: plenário, núcleo dirigente, núcleo técnico e câmaras temáticas?

2.9 Quais os obstáculos à participação e ao controle da sociedade civil referente ao ciclo da gestão social do Programa Territórios da Cidadania na Mata Sul de Pernambuco?

2.10 Quais as dificuldades que a sociedade civil apresenta para exercer o controle social das ações do Estado no Território da Mata Sul de Pernambuco?

2.11 O controle da sociedade civil é atuante no Território da Mata Sul de Pernambuco?

2.12 Quais são as dificuldades para a realização do controle social que comprometem os resultados esperados por você em relação ao PTC?

2.13 Quanto ao planejamento de políticas públicas para o território você considera:

Excelente ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo ( )

2.14 Quanto ao controle social das políticas públicas para o território você considera:

Excelente ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo ( )

2.15 Quanto à participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas para o território você considera:

Excelente ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo ( )

2.16 Quanto às ações executadas pelo Estado no território da Mata Sul de Pernambuco você considera:

Excelente ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo ( )

2.17 Quanto ao Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco você considera:

Excelente ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo ( )

## ANEXOS



**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**  
**Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos a sr<sup>a</sup> para participar, como voluntária, da pesquisa intitulada Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos, doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco e residente na Av. Governador Carlos de Lima Cavalcante, 402, apt. 301, Bairro Novo, Olinda-PE. CEP 53.030-260. Contatos: (81) 8737-8178/ 3439-5829 e e-mail: rosi\_glay@hotmail.com, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa - contatos: (81) 91455910, e e-mail – [anita@hotmail.com.br](mailto:anita@hotmail.com.br), e coorientação do Prof. Dr. Tarcísio Augusto Alves da Silva (Contatos: (81) 8812-5501 e e-mail: [deescada@Yahoo.com.br](mailto:deescada@Yahoo.com.br)).

Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar a fazer parte do estudo, rubricar as folhas e assinar ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. São seus direitos: a garantia de requerer resposta a qualquer pergunta ou dúvida acerca dos procedimentos, riscos e benefícios e outros assuntos relacionados à investigação, antes e durante a pesquisa; a liberdade de retirar seu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isso traga prejuízos a si; a segurança de que não será identificado e que manterá o caráter confidencial das informações relacionadas à sua privacidade.

### INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

A relevância social desse estudo se dá pelo planejamento de políticas públicas territoriais na construção da democracia participativa para o desenvolvimento rural. A proposta de pesquisa pretende analisar se, na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, o ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania tem materializado os resultados esperados, pelos representantes da sociedade civil e do Estado, em torno da participação e do controle social das políticas públicas. Para a coleta de dados utilizar-se-á a entrevista do tipo semiestruturada – que constitui uma técnica de pesquisa aplicada através de um diálogo previamente direcionado por um roteiro para abordar uma temática específica - a participação e o controle social na gestão social do desenvolvimento territorial rural. Os riscos que acompanham essa pesquisa são considerados mínimos já que os participantes entrevistados são maiores de 18 anos; as entrevistas ocorrerão em locais reservados e adequados - no sentido de evitar possíveis constrangimentos entre os participantes por se tratar de temas que retratam conflitos sociais entre as posições políticas de cada um, e com a finalidade de minimizar o cansaço físico em decorrência do deslocamento; e também serão respeitados os posicionamentos políticos e a liberdade de expressão de cada participante, evitando constrangimentos diante de questionamentos que remetam as relações de poder entre os participantes da sociedade civil e, destes com os do Poder Público, além de garantir o sigilo das informações prestadas. Em relação aos benefícios dessa pesquisa, além da construção de um documento científico – tese – com a possibilidade de leituras reflexivas sobre o desenvolvimento territorial rural, representa a oportunidade de ser um espaço de posicionamento político por parte, especificamente dos agricultores familiares, diante da política de desenvolvimento territorial rural. As entrevistas serão gravadas em áudio a fim de garantir a fidedignidade das informações.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa através da gravação em áudio ficarão armazenados em computador pessoal, sob a responsabilidade da pesquisadora no endereço acima informado pelo período de 5 anos.

---

(assinatura da pesquisadora)

---

(assinatura do participante)

O (a) senhor (a) não pagará nada para participar desta pesquisa. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de despesas): despesas com transporte - deslocamento de uma cidade para outra e/ou da zona rural para a área urbana e alimentação. Fica também garantida indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extra-judicial.

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: (Avenida da Engenharia s/n – 1º Andar, sala 4 - Cidade Universitária, Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588 – e-mail: cepccs@ufpe.br).

\_\_\_\_\_  
(assinatura da pesquisadora)

\_\_\_\_\_  
(assinatura do participante)

#### CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIA

Eu, \_\_\_\_\_, CPF \_\_\_\_\_, abaixo assinado, após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com a pesquisadora responsável, concordo em participar do estudo Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural, como voluntário/a. Fui devidamente informada e esclarecida pela pesquisadora sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade. Local e data \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_ do/a participante: \_\_\_\_\_  
Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do voluntário em participar.

Nome:	Nome:
Assinatura:	Assinatura

\_\_\_\_\_  
(assinatura da pesquisadora)

**COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA MATA SUL DE PERNAMBUCO – CODETER.****CARTA DE ANUÊNCIA**

Declaramos para os devidos fins, que aceitaremos a pesquisadora Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos para desenvolver o seu projeto de pesquisa intitulado ***Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural***, sob a orientação da Professora Dra. Anita Aline Albuquerque Costa, e coorientação do Professor Tarcísio Augusto Alves da Silva, cujo objetivo é analisar se, na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, o ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania tem materializado os resultados esperados, pelos representantes da sociedade civil e do Estado, em torno da participação e do controle social das políticas públicas.

A aceitação está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução 466/12 e suas complementares, comprometendo-se a utilizar os dados e materiais coletados, exclusivamente para fins da pesquisa.

Palmares, \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

---

Nome / assinatura e carimbo do responsável pelo local onde será realizada a pesquisa

**SECRETARIA EXECUTIVA DE AGRICULTURA FAMILIA - SEAF****CARTA DE ANUÊNCIA**

Declaramos para os devidos fins, que aceitaremos a pesquisadora Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos para desenvolver o seu projeto de pesquisa intitulado ***Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural***, sob a orientação da Professora Dra. Anita Aline Albuquerque Costa, e coorientação do Professor Tarcísio Augusto Alves da Silva, cujo objetivo é analisar se, na experiência do Território da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco, o ciclo de gestão social do Programa Territórios da Cidadania tem materializado os resultados esperados, pelos representantes da sociedade civil e do Estado, em torno da participação e do controle social das políticas públicas.

A aceitação está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução 466/12 e suas complementares, comprometendo-se a utilizar os dados e materiais coletados, exclusivamente para fins da pesquisa.

Recife, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Nome / assinatura e carimbo do responsável pelo local onde será realizada a pesquisa

## TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

**Título do Projeto:** Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania da Mata Sul de Pernambuco: Limites e perspectivas da democracia participativa no desenvolvimento territorial rural.

**Pesquisador responsável:** Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos.

Instituição / Departamento: Departamento de Pós-Graduação em Serviço Social / UFPE

Telefone de contato: (81)8737-8178 / 3439-5829.

A pesquisadora e o coorientador do presente projeto se comprometem a preservar a privacidade dos dados coletados e disponibilizados para a pesquisa.

Os dados serão acessados exclusivamente pela pesquisadora e o coorientador, e a informação arquivada em papel não conterà a identificação dos nomes dos sujeitos elencados.

Este material será arquivado de forma a garantir acesso restrito aos pesquisadores envolvidos, e terá a guarda por cinco anos, quando será incinerado.

Concordam, igualmente, que essas informações serão utilizadas única e exclusivamente para a execução do presente projeto.

As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas no computador e sob a responsabilidade da pesquisadora Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos.

Este termo se destina à avaliação do comitê de Ética e Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, do Centro de Ciências da Saúde, da Universidade Federal de Pernambuco – CEP/CCS/UFPE.

---

Pesquisadora

Rosiglay Cavalcante de Vasconcelos

---

Orientadora

Professora Dra. Alexandra da Silva Monteiro Mustafá

---

Coorientador

Professor Dr. Tarcísio Augusto Alves da Silva