

Carlos Eduardo Justen

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

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Administração da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luís Moretto  
Neto

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Otolini  
Garrido

Florianópolis  
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

Justen, Carlos Eduardo

Do monólogo ao diálogo? : o potencial emancipatório do Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense revisitado à luz da Gestão Social / Carlos Eduardo Justen ; orientador, Luís Moretto Neto ; co-orientador, Paulo Otolini Garrido. - Florianópolis, SC, 2013.

285 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Gestão Social. 3. Políticas Públicas. 4. Emancipação. 5. Meio-Oeste Contestado Catarinense. I. Moretto Neto, Luís. II. Garrido, Paulo Otolini. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. IV. Título.

Carlos Eduardo Justen

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

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 15 de fevereiro de 2013.

---

Prof<sup>a</sup>. Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dr<sup>a</sup>.  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Luís Moretto Neto, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Paulo Otolini Garrido, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Marcus Vinícius Andrade de Lima, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof<sup>a</sup>. Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof<sup>a</sup>. Paula Chies Schommer, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade do Estado de Santa Catarina



À Dona Edite (*in memoriam*), em particular, cujo amor de mãe foi exercido na plenitude e, no geral, àqueles que acreditam ser possível a emancipação humana.



## AGRADECIMENTOS

Afirma um velho adágio popular que agradecer o bem recebido é retribuir um pouco do bem que nos foi feito. Resta-nos, assim, não na obrigação do protocolo acadêmico, mas no prazer de destacar àqueles cuja importância leva a serem verdadeiros coautores deste singelo esforço de pesquisa, as devidas homenagens:

Ao criador transcendental, Deus, pela oportunidade da vida, do aprendizado e da melhoria espiritual.

À Flávia, companheira dos bons e maus momentos, amor verdadeiro e testemunha ocular do esforço despendido para a conclusão desta pesquisa.

Ao amigo e mestre acadêmico, Prof. Dr. Luís Moretto Neto, pela confiança depositada desde os tempos da graduação, pela paciência, pelos ensinamentos e pelo convívio respeitoso e cordial.

Ao coorientador, Prof. Dr. Paulo Otolini Garrido, pelas prestimosas leituras de prova, comentários e sugestões.

À Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade do aprendizado e oferta das condições necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos docentes do Departamento de Ciências da Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração, pelo convívio e compartilhamento de experiências.

Aos membros da banca avaliadora, Professoras Dra. Eloise Helena Livramento Dellagnelo e Paula Chies Schommer, cujo currículo e capacidade intelectual engrandeceram a avaliação desta pesquisa, por permitirem o aperfeiçoamento do trabalho e do seu autor.

Ao colega Marildo Proner, cujos préstimos foram de grande valia para a concretização dos esforços de campo.

E a todos que, depositando confiança na condição de vocacionado para ser mais e programado para aprender (FREIRE, 1997), inerente ao ser humano, mantêm a fagulha da transformação social acesa.



“Sonhas e serás livre de espírito...luta e serás livre na vida”

Ernesto Rafael Guevara de la Serna, vulgo "Che"  
Guevara

“A prisão não são as grades, e a liberdade não é a rua: existem homens presos na rua e livres na prisão. É uma questão de consciência.

Mohandas Karamchand Gandhi, vulgo Mahatma  
Gandhi



## RESUMO

Esta pesquisa aborda a temática das políticas públicas de uma forma diferenciada, a partir da emancipação, em duplo esteio interpretativo: (i) a emancipação, tratada a partir da gestão social, tem, em sua essência, o diálogo crítico e é alcançada apenas quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo; (ii) tal condição é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, posto que o homem, em sua natureza de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, em dialogicidade. Tais premissas fundamentam, assim, o objetivo da pesquisa, consubstanciado na investigação da contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, política pública iniciada em 2008 na região catarinense em que se desenvolveram os conflitos armados do Contestado, para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos. O Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense possui duas diretrizes principais, voltadas à geração de renda e inclusão social em atividades produtivas sustentáveis, e à garantia da cidadania e da participação na gestão social do desenvolvimento. A partir de uma construção teórica multifacetada, abrangendo gestão social, Administração Pública, participação, desenvolvimento e emancipação, elaborou-se um *corpus* metodológico qualitativo, desenvolvido com base nos instrumentos de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas propostos por Tenório et al (2008) e centrado num conjunto de categorias analítico-empíricas (potencial do território, cidadania deliberativa e participação), de variáveis e respectivas dimensões de análise (recursos e vocação demográfica, econômica, social e político-cultural, processo de discussão, autonomia, inclusão, pluralismo e igualdade participativa). Os dados foram obtidos por intermédio da realização de 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas, consulta a documentos oficiais do programa e outras fontes de dados secundários. Os resultados conclusivos, tratados à luz da análise de conteúdo, análise documental e triangulação de dados, convergiram para as seguintes constatações: (i) o Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado apresenta-se muito mais como um mecanismo de articulação e aproximação entre as esferas governamentais do que como

instrumento de concertação das forças sociais, deixando de promover a gestão social do território; (ii) não foi apropriado pelos atores territoriais como espaço de conquistas e construção de uma nova realidade territorial, mas sim compreendido como concessão governamental, instrumento de facilitação do acesso a recursos e programas de governo; e (iii) ainda não se constituiu como aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida, seja porque não se concretizou como espaço institucionalizado de atores dialógicos e participativos, seja porque não fomentou a capacidade dialógica e participativa da comunidade, mediante iniciativas institucionais de organização coletiva que reivindicassem inserção no programa ou construísem outros espaços de discussão e decisão.

**Palavras-chave:** Emancipação. Gestão Social. Políticas Públicas. Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense.

## ABSTRACT

This research addresses the issue of public policy in a different way, from emancipation, dual interpretive mainstay: (i) the emancipation treated from social management, has, at its core, critical dialogue and is achieved only when citizen, recipient of public policy, shall be considered in their capacity as individuals capable of thinking the world and thinking in the world; (ii) such condition is enhanced in institutional spaces, public spheres of dialogue, given that the man, in his nature to be political, it can only think critically about their social experience and thus autonomously construct its own destiny and fate the area where he lives, when in communion, in dialogicity. These assumptions are based, thus the research objective, embodied in the investigation of the contribution of the Citizenship Territories Program Midwest Contestado Catarinense, public policy began in 2008 in Santa Catarina region where armed conflicts have developed Contestado, for emancipation of the community involved as an area of institutionalized social actors dialogical and participatory. The Citizenship Territories Program Midwest Contestado Catarinense has two main intentions, aimed at income generation and social inclusion in sustainable productive activities, and the guarantee of citizenship and participation in the management of social development. From a theoretical construct multifaceted, encompassing social management, public administration, participation, empowerment and development, elaborated a corpus qualitative methods, developed on the basis of assessment tools deliberative participatory decision-making processes in the implementation of public policies proposed by Tenório et al (2008) and focused on a set of empirical-analytic categories (potential territory, citizenship and deliberative participation), variables and their analysis dimensions (resources and vocation demographic, economic, social, political and cultural discussion process, autonomy, inclusiveness, pluralism and equality participatory). Data were obtained through the completion of ten (10) semi-structured interviews, document consultation program officials and other secondary data sources. The results were treated in the light of the content analysis, document analysis and triangulation data, converged on the following findings: (i) the Territory of Citizenship Program Midwest Contestado presents itself more as a method of communication and rapprochement between the spheres of government than as an instrument of coordination of social forces, failing to promote social management planning; (ii) has not been appropriated by actors as territorial conquests of space and construction

of a new territorial reality, but rather understood as granting governmental instrument of facilitating access to resources and government programs; and (iii) has not been constituted as an aspect relevant to the emancipation of the community involved, either because not materialized as institutionalized space of dialogical and participatory actors, either because they fostered the ability dialogical and participatory community through institutional initiatives of collective organization that would claim inclusion in the program or build other spaces discussion and decision.

**Keywords:** Emancipation. Social Management. Public Policy. Territory Citizenship Midwest Contestado Catarinense.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Configuração geográfica e localização físico-espacial do território investigado .....	37
Figura 2 – Mapa do território da cidadania investigado e das configurações territoriais existentes .....	39
Figura 3 – Processo metodológico da pesquisa.....	130
Figura 4 – Gestão dos territórios da cidadania.....	133
Figura 5 – Ciclo de planejamento e gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	134



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referências conceituais da gestão social – eixo temático: metodologia.....	74
Quadro 2 – Referências conceituais da gestão social – eixo temático: organizacional.....	75
Quadro 3 – Referências conceituais da gestão social – eixo temático: societário.....	77
Quadro 4 – Categorias teórico-conceituais da Gestão Social.....	87
Quadro 5 – Categorias analítico-empíricas, variáveis e indicadores....	139
Quadro 6 – Coleta dos dados – entrevistas semi-estruturadas.....	147
Quadro 7 – Objetivos específicos <i>versus</i> fontes e instrumentos de coleta de dados.....	151
Quadro 8 – Dimensões demográficas de referência.....	160
Quadro 9 – Dimensões sócio-econômicas de referência.....	162
Quadro 10 – Dimensões político-culturais de referência.....	169



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADHB – Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil  
AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani  
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinens  
AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEATS – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo  
CEDR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CIAGS – Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CODETER – Conselho de Desenvolvimento Territorial  
COOPTRASC – Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina  
COPAFAM – Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar  
EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
ENAPEGS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social  
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
ERH – Escola de Relações Humanas  
FECAM – Federação Catarinense de Municípios  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGOP – Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MST – Movimento dos Sem-Terra  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NAP – *New Public Management* ou Nova Administração Pública  
NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

NIPETS – Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador  
PBF – Programa Bolsa Família  
PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRÓ-ADMINISTRAÇÃO - Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração  
ProInf – Programa de Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços dos Territórios  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais  
PTRI – Programa Territórios Rurais de Identidade  
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
RPGS – Rede de Pesquisadores em Gestão Social  
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UFLA – Universidade Federal de Lavras  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UFV – Universidade Federal de Viçosa  
UFT – Universidade Federal de Tocantins  
UnB – Universidade de Brasília  
UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco  
USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>PREÂMBULO: A GÊNESE REVELADA</b> .....	25
<b>1 ESCORÇO DISCURSIVO: CONTEXTUALIZANDO E ESTRUTURANDO A PESQUISA</b> .....	29
1.1 CONTEXTUALIZANDO E HISTORICIZANDO SOBRE O <i>LOCUS</i> ESPACIAL DE PESQUISA.....	37
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA .....	44
1.3 OBJETIVO GERAL .....	45
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	45
1.5 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA PARA A REALIZAÇÃO DO ESTUDO .....	46
<b>1.5.1 Produção do conhecimento sobre o Programa Territórios da Cidadania e o Território do Meio-Oeste Contestado Catarinense</b> .....	49
1.6 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS UTILIZADOS .....	51
1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	54
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS</b> .....	55
2.1 GESTÃO SOCIAL E GESTÃO ESTRATÉGICA .....	56
<b>2.1.1 Gestão estratégica e o paradigma da incompletude autoritária</b> .....	60
<b>2.1.2 Crítica ao paradigma da incompletude autoritária: a gestão social</b> .....	69
2.1.2.1 Orientações normativas e eixos temáticos da gestão social ..	70
2.1.2.2 Fundamentos epistemológicos da gestão social .....	79
2.1.2.3 Gestão social como processo gerencial dialógico .....	86
2.1.2.4 Dificuldades, limites e críticas à gestão social .....	90
2.2 PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E EMANCIPAÇÃO .....	93
2.3 POLÍTICA PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO E SERVIÇO PÚBLICO: NEOLIBERALISMO, DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS .....	109
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	129
3.1 DETALHANDO O PROBLEMA DE PESQUISA: ELEMENTOS FÁTICOS E INDAGAÇÕES PERTINENTES.....	130
3.2 DEFININDO AS PERGUNTAS SUPLEMENTARES DE PESQUISA.....	137
3.3 CATEGORIAS ANALÍTICO-EMPÍRICAS E VARIÁVEIS: IDENTIFICAÇÃO E CONCEITUAÇÃO .....	139
3.4 Delineamento da pesquisa.....	145
<b>3.4.1 Coleta de dados e instrumentos necessários</b> .....	146
<b>3.4.2 Tratamento e análise dos dados</b> .....	152

<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>155</b>
4.1 UM SUSPIRO PARA RETOMAR O FÔLEGO: BREVE RELATO ACERCA DAS DIFICULDADES DO PESQUISADOR NO ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA .....	155
4.2 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA UNIDADE ESPACIAL DELIMITADA: MUNICÍPIOS DE JOAÇABA E ENTRE RIOS .....	158
4.3 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA UNIDADE ANALÍTICA INVESTIGADA: PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO-OESTE CONTESTADO CATARINENSE ...	173
4.4 O COLEGIADO TERRITORIAL E A EMANCIPAÇÃO DA COMUNIDADE ENQUANTO ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE ATORES SOCIAIS DIALÓGICOS E PARTICIPATIVOS .....	179
<b>4.4.1 Breves apontamentos sobre o Colegiado Territorial: constituição, finalidades e peculiaridades .....</b>	<b>181</b>
<b>4.4.2 O processo de discussão no Colegiado Territorial: autoridade negociada na esfera pública ou "decidindo a coisa no grito"?....</b>	<b>183</b>
4.4.2.1 Conclusões e considerações acerca do processo de discussão ocorrido no Colegiado Territorial .....	192
<b>4.4.3 A autonomia no Colegiado Territorial: somos "destinatários" ou "autoridade"? .....</b>	<b>195</b>
4.4.3.1 Conclusões e considerações acerca da autonomia no Colegiado Territorial .....	199
<b>4.4.4 Inclusão, pluralismo e igualdade participativa no Colegiado Territorial: inclusões e exclusões limitadas ou pluralizadas? .....</b>	<b>202</b>
4.4.4.1 Conclusões e considerações acerca da participação no Colegiado Territorial .....	207
4.5 O <i>ANGELUS NOVUS</i> EMOLDURADO À GESTÃO SOCIAL: REFLEXÕES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPADORAS .....	210
<b>5 ESCORÇO CONCLUSIVO: RESPONDENDO À PROBLEMÁTICA E AOS OBJETIVOS DE PESQUISA .....</b>	<b>221</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>237</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro da entrevista realizada com os entrevistados 01 e 02.....</b>	<b>257</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 03.....</b>	<b>259</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro da entrevista realizada com os entrevistados 04 e 05.....</b>	<b>263</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 06.....</b>	<b>267</b>

<b>APÊNDICE E – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 07 .....</b>	<b>271</b>
<b>APÊNDICE F – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 08 .....</b>	<b>275</b>
<b>APÊNDICE G – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 09 .....</b>	<b>279</b>
<b>APÊNDICE H – Roteiro da entrevista realizada com o entrevistado 10 .....</b>	<b>283</b>



## PREÂMBULO: A GÊNESE REVELADA

Boaventura de Sousa Santos, sociólogo português, cuja influência teórica e ideológica é visível na pesquisa empreendida, afirma que, não obstante em crise, a modernidade ocidental não teria esgotado o potencial emancipatório, cujo resgate e fortalecimento residiriam na comunidade, de uma ponta, e na racionalidade estético-expressiva, de outra, pensadas de uma maneira pós-moderna. Nesta racionalidade, a emancipação envolve as noções de prazer, de autoria e artefactualidade discursiva, as quais permitem a criação de um conhecimento-emancipação, isto é, “um conhecimento local criado e disseminado através do discurso argumentativo” (SANTOS, 2000, p. 95).

Tomando como premissa a ideia de que, na produção do conhecimento científico, o conhecimento-emancipação serve, acima de tudo, ao próprio pesquisador, pois, antes de contribuir para a construção de uma realidade social emancipada, deve ele emancipar-se de um conhecimento-regulação – conhecimento que toma a ignorância como caos e a sua conversão como ordem-saber –, esboça-se o *intróito*, na tentativa de (i) acentuar os caracteres de autoria, prazer e artefactualidade discursiva, que escapam aos cânones do paradigma científico moderno, de marca neutra e objetiva, transformadores de uma relação eu/tu, expressão do entrelaçamento homem-natureza rompido pela ciência moderna e que existia desde a filosofia grega, em relação sujeito-objeto, distante, mutuamente estranha e de subordinação, sem criatividade nem responsividade; e (ii) evidenciar a carga histórica de construção da pesquisa, aspecto tão ausente na produção do conhecimento em Administração sob a égide do *management* moderno.

A minha emancipação, como pesquisador, envolve três aspectos, pelos menos. O primeiro são as duas tentativas enunciadas. O segundo é a ampliação do horizonte analítico e interventivo para além da universidade. Uma instituição secular, que reúne o suprassumo do conhecimento científico da modernidade e que, não obstante, tem retorno social questionável. Muitas vezes, associada aos interesses do capital; outras, alienada em torno de seu umbigo; e raras vezes apresentando proposta concreta para a melhoria da condição social humana. O terceiro é o exercício de um pensar-fazer, ao mesmo tempo contemplativo e agente, superando uma dicotomia ação e contemplação que teima em nos enviesar desde a filosofia grega e que tem o seu ápice na ciência moderna.

### **Primeiro tempo: “e a água transforma-se em vinho”**

No início de minha trajetória no mestrado acadêmico, tive contato com um livro do Prof. Pedro Demo, intitulado “Saber Pensar” (DEMO, 2002). A princípio, já conhecia algumas publicações desse autor, que particularmente me agradavam pelo teor crítico e pela capacidade argumentativa de desconstrução-reconstrução, além do prazeroso estilo de redação. Todavia, esta obra, em particular, causaria uma inquietação intelectual tamanha, um questionamento de meu papel, como futuro pesquisador, na academia e, sobretudo, na sociedade, que considero um marco divisor em minha embrionária formação científica e intelectual.

Em especial, uma passagem colocada pelo autor na página 17 do livro foi, para mim, impactante: “Saber pensar não é só pensar. É também e, sobretudo, saber intervir” (DEMO, 2002, p. 17). Aquilo parecia escrito sob encomenda, para mim, envolto que estava no céu das divagações teóricas e na tranquilidade olímpica de uma realidade apreendida nos tempos da graduação. Era chegada a hora da descida ao chão e a queda era enorme, mas com resultados inestimáveis.

À época, recém-egresso da graduação, estava preocupado apenas com a continuidade de meu trabalho de conclusão de curso, com o objetivo de transformá-lo e aprofundá-lo em dissertação no mestrado. O novo institucionalismo sociológico, tema de meus esforços, refletia apenas o desejo de abordar algo ainda pouco explorado na academia brasileira, atendendo ao anseio de sofisticação teórica que me é bastante peculiar. Preocupação efetiva com a realidade social, consciência do potencial da ciência para a transformação da realidade, sobretudo daqueles estratos mais carentes da população, estava, digamos, usando de um eufemismo, abafada. Aí me surge o Prof. Pedro Demo falando de intervenção...

O desejo de explorar o novo institucionalismo sociológico foi cessado por falta de interesse e adequação aos projetos de pesquisa já desenvolvidos pelos docentes do programa de mestrado. Surge, então, por convite de meu orientador, a possibilidade de integrar um grupo de pesquisa sobre Gestão Social. Prontamente aceitei, mas, confesso, a sensação inicial foi de estranheza à temática, pois pensei comigo: toda gestão não é social?

## **Segundo tempo: “bebendo na fonte de uma realidade mais prudente”**

Somente com o manuseio de referencial teórico adequado e com a inserção nas atividades desenvolvidas pelo grupo de pesquisa pude afastar aquela sensação estranha que me foi tomada de assalto. Estava sendo confrontado com uma realidade diferente daquela reproduzida nos tempos da graduação, marcada pelo confronto de ideias, ideologias, idiossincracias, pela desarmonia do mundo e por um mescla de desencantamento com o modelo societário vigente e de esperança com as alternativas desvendadas.

A gestão social que me chegava às mãos, aos olhos, ao cérebro e ao coração não era uma gestão do social, até porque toda gestão pressupõe sociabilidade, mas sim uma gestão com e pelo social, pautada por valores de natureza substantiva como democracia, universalismo, igualdade de participação, cidadania, sustentabilidade e bem-viver. Era uma alternativa possível ao *mainstream* dominante na gestão, gerencialista e de racionalidade instrumental, que se encontra em estágio doentio (GAULEJAC, 2007).

O grupo de pesquisa que havia me recepcionado estava desenvolvendo estudos de campo em Roraima e no Meio-Oeste Catarinense, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, amplo esforço de políticas públicas a cargo do Governo Federal. São regiões de acentuadas lacunas sócio-econômicas e que durante décadas agonizaram ante a ausência de um Estado atuante. Agora sim, começava a fazer sentido aquela colocação do Prof. Pedro Demo; era a possibilidade que me abria à intervenção, no sentido de crítica e proposição construtiva da realidade social na qual o cidadão-pesquisador, antes do pesquisador-cidadão, interage e vivencia. As coisas começam a fazer sentido, o saber pensar atrelado ao saber intervir...

### **Fim de jogo: “...fim de jogo?”**

Felizmente, não se passaram nem os trinta segundos iniciais. Se o vinho ingerido em fonte de realidade mais prudente será válido e, principalmente, trará algum resultado, só a providência, o tempo, a academia e a sociedade é que darão as respostas. Lógico que a gestão social não é o elixir da juventude, aquilo que resolverá todos os problemas, mas, no mínimo, é uma das possíveis alternativas, coerente com aquilo que penso e tomo como valores centrais de minha vida. Encontrei aí algum sentido de existência, mesmo que acadêmica, e isso

é essencial a um pesquisador, independente do estágio intelectual em que se encontre.

A gestão social, portanto, era temática natural de pesquisa. O *locus*, por questões de proximidade, foi escolhido como sendo o Meio-Oeste Catarinense. E aí reside uma peculiaridade histórica, que merece registro destacado – a iminência do centenário da Guerra do Contestado, um conflito civil provocado, entre outros fatores, pelas condições sociais e econômicas deploráveis da comunidade local e da mão-de-obra usada na construção da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande.

O Estado brasileiro, ao intervir, concedendo terras a um conglomerado empresarial para a construção de uma via de escoamento da produção extrativista rio-grandense, declinou da resolução efetiva dos problemas econômicos e sócio-políticos resultantes. Cem anos mais tarde, novamente o Estado brasileiro resolve intervir na região, desta vez buscando o confronto das mazelas sócio-econômicas existentes, diante da prolongada e histórica letargia estatal. É essa intervenção estatal que me inquieta e nessa via que eu seguirei... O que segue é uma tentativa de delimitação metodológica e científica dessa inquietação.

## 1 ESCORÇO DISCURSIVO: CONTEXTUALIZANDO E ESTRUTURANDO A PESQUISA

De José Maria aos Territórios da Cidadania. O trajeto histórico que permeia a pesquisa<sup>1</sup> compreende um século, marcado, de início, pela omissão estatal e a mescla de um efetivo movimento comunitário com a manipulação ideológica do messianismo e, de fim, pela tentativa do Estado em redimir-se de sua reduzida efetividade na construção da emancipação comunitária. Não obstante ocupar-se do final do contínuo, a pesquisa não pode desprender-se do início e do processo que deu azo ao fim. É o que exige o pensar complexo, no duplo esforço recursivo – produto e efeito são ao mesmo tempo causa e produtor do que os produz –, e hologramático – a parte está inclusa no todo e vice-versa (MORIN, 2007).

Analisar este fim, além disso, envolve mais do que considerar o início e o processo. Implica criticidade, e por isso entende-se, à semelhança de Santos (1999), todo esforço investigativo que não reduza a

---

<sup>1</sup> A pesquisa tem como foro de institucionalização o projeto intitulado “Gestão Social: ensino, pesquisa e prática”, sob a coordenação, em âmbito nacional, do Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório, cujo objetivo é o de fomentar o ensino e a pesquisa em gestão social e contribuir deste modo nas transformações necessárias ao ensino da Administração. Atualmente, em conjunto com a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a UFSC, integram o projeto as seguintes instituições de ensino superior: Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Federal de Ceará (UFC) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). O projeto de pesquisa está vinculado ao Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração – PRÓ-ADMINISTRAÇÃO, financiado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e visa a estimular a realização de projetos conjuntos de pesquisa e de apoio à capacitação docente, além de promover a formação de recursos humanos pós-graduados na área de Administração. O PRÓ-ADMINISTRAÇÃO tem, como três de seus objetivos específicos, a formação para empreendedorismo, inovação tecnológica e inovação social, a formação para gestão social e ambiental, e os estudos configuracionais sobre alunos, professores e comunidades de aprendizagem em Administração e Gestão. Na UFSC, o grupo de estudos sobre Gestão Social elegeu, como temática de pesquisa a fim de atender aos objetivos do projeto de pesquisa “Gestão Social: ensino, pesquisa e prática” e do PRÓ-ADMINISTRAÇÃO, o Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado.

realidade ao que existe. Ao contrário, a realidade é ampliada como um campo de possibilidades; neste sentido, “[...] a existência não esgota as possibilidades da existência e que, portanto, há alternativas suscetíveis de superar o que é criticável no que existe” (SANTOS, 1999, p. 197). Envolto sob a roupagem da teoria crítica, portanto, a pesquisa em tela necessita enfrentar, de maneira reflexiva, a natureza e a qualidade moral do objeto de estudo, em particular, e da nossa sociedade, de modo mais geral, e, a partir disso, colher as alternativas obtidas em tal processo crítico.

Os questionamentos formulados e, em especial, as respostas percebidas devem necessariamente atender a quatro critérios estruturantes de uma teoria da pesquisa emancipatória: (a) reflexividade social, entendida como uma reflexão perene sobre as circunstâncias em que se vive (GIDDENS, 1991), capaz de reconhecer e respeitar os quadros cultural e político de cada realidade concreta e de reconstruir aquilo que se estudou; (b) historicidade, interpretada como a autoprodução da humanidade (TOURAINÉ, 1992), que implica a superação da distinção sujeito/objeto, presente no *mainstream* do paradigma científico e organizacional; (c) solidariedade, isto é, o reconhecimento do outro como sujeito ativo e não como objeto dominado (SANTOS, 1999); e (d) do ponto de vista de uma sociologia das comunidades científicas, um procedimento deliberativo apto a desocultar as relações de poder/conhecimento que regem a produção e o reconhecimento daquilo que é considerado conhecimento organizacional válido. Esta é a concepção de realidade abordada e a pretensa natureza do conhecimento produzido por este esforço intelectual que, mantendo sua identidade acadêmica, pois que esclarecido, procura tornar-se, outrossim, prudente, ao conviver com a realidade vivida.

Três são as áreas temáticas que delineiam os limites analíticos da pesquisa – gestão social, políticas públicas e emancipação. São representativas de um novo paradigma sócio-cultural e epistemológico que reconsidera a transformação social como possível, após o desgaste demonstrado pelo projeto da modernidade ante a atual realidade de desigualdades sócio-econômicas, desfragmentações políticas, imperialismos culturais e ideologias reformistas e estabilizantes.

Essa transformação social, orientada à emancipação, dá-se mediante a hermenêutica da interação do indivíduo, da comunidade e do Estado, no que gestão social e políticas públicas vêm a calhar. Muito embora essa identificação seja simplista e, quiçá, incompleta, é importante para o contexto argumentativo proposto. Essencial, nisso, é

demonstrar de que forma os temas, conceitos, categorias, suas decorrências e entrelaçamentos serão considerados.

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

Considerar a gestão a partir desses fundamentos e valores é contrapor-se ao *mainstream* dominante, algo que merece reconhecimento, especialmente pelos impactos epistemológicos para a discussão da problemática de pesquisa. Isso porque a teoria organizacional do século passado foi um projeto de construção de uma realidade e de uma racionalidade organizacionais, esta última concebida como um imperativo que intenta produzir ou transmitir conhecimentos e práticas direcionados para uma produção valorada em termos econômicos, isto é, na relação meios-fins, implicando a coisificação das relações sociais e a redução do homem à condição de objeto de produção. É a abordagem do conhecimento e da verdade circunscrita à eficiência financeira, valorada a partir do que produz (FOURNIER; GREY, 2000).

Com a hegemonia da esfera econômica sobre os demais enclaves da vida humana associada, ocorreu, em decorrência, o predomínio do modelo organizacional do empreendimento privado, com a ampliação do conceito de cliente a outras esferas, inclusive a pedagógica, e o domínio do pensamento administrativo estratégico, mercantil (CHANLAT, 1999). Orientando a produção e a socialização do conhecimento de gestores para gestores, subvalorizou-se o ensino e a pesquisa sobre Administração e para/sobre pessoas, consideradas humanas em sua completude, não apenas sob a limitada ótica econômico-financeira. **Mais uma interconexão – da gestão com a emancipação.**

Na concepção do *mainstream*, a Administração e a gestão predestinam-se a garantir a produtividade organizacional. Para tanto, o homem, enquanto recurso de produção, deve ser adaptado ao sistema produtivo, tanto no âmbito ideológico quanto das operações de trabalho

(TRAGTENBERG, 2006). Esse viés gerencialista<sup>2</sup> deslocou os aspectos político e ético do ensino e da pesquisa em Administração e da prática em gestão, limitando nossa capacidade de conceber e exercer formas alternativas e alternativas às formas de pensar e de construir a organização e a gestão que se pode fazer nela.

A visão da administração orientada predominantemente para resultados econômicos, com a onda neoliberal iniciada nos anos 70, passou a constituir-se num valor no domínio político e a espriar-se para os setores público e privado da organização social (FOURNIER; GREY, 2000), como um dos suportes ao modelo fordista de desenvolvimento – caracterizado, em um de seus pilares, pelo modo taylorista de produção<sup>3</sup>.

**Temos, aqui, outro entrelaçamento – da gestão com o Estado, que é concebido sob a ótica da política pública.**

Por política pública, o entendimento adotado será o de Secchi (2010), para quem a *public policy* é diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Dois são os elementos essenciais da definição esposada – resposta a um problema público e intencionalidade pública. Disso resulta que, na concepção em tela, advoga-se definição mais inclusiva, multicêntrica, retirando do Estado a exclusividade pelo desenvolvimento da política pública, compreendida como ação intencional, seja persuasiva ou dissuasiva. O problema público pode ser enfrentado, nesse diapasão, tanto em termos macro-estruturais quanto no âmbito intermediário e operacional.

A orientação normativa da *public policy* é, para os objetivos desta pesquisa, aquele concebido por Harold D. Lasswell, num dos textos fundantes do campo das políticas públicas – “The policy orientation”. Para Lasswell (LERNER; LASSWELL, 1951), a *public policy* deve ser orientada para o aperfeiçoamento da prática democrática, tendo como

---

<sup>2</sup> O gerencialismo, conforme Paula (2007), caracteriza-se pelos seguintes axiomas: (i) progresso social ocorre pelos contínuos aumentos de produtividade econômica; (ii) a produtividade econômica é advinda da intensificação tecnológica; (iii) o *management* tem papel de destaque no planejamento e alcance da produtividade social e econômica; (iv) os gerentes têm o direito de administrar.

<sup>3</sup> Em particular, pela divisão entre planejamento e execução e a consequente propriedade do conhecimento por parte daqueles situados na parte encarregada do pensar.

objetivo final a realização da dignidade humana<sup>4</sup>. A pesquisa em tela pode ser caracterizada no âmbito dos estudos de implementação de políticas públicas, ou *policy-making studies*, usando a taxonomia proposta por Regonini (2001), mais preocupada com os fins (descritivos) e assentando-se em métodos indutivos.

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

Muito embora com o resgate do indivíduo, não no sentido do individualismo, mas da individualidade, e aí grande distância se estabelece, o Estado continua a ocupar posição central, refeita, contudo. Seu papel, diante do poder político que possui, passa a ser a articulação e a orientação (DENHARDT; DENHARDT, 2000) - e não mais a direção pura e simples -, de cidadãos no contexto de arenas institucionalizadas de deliberação, a fim de cada um encontre e exponha seus interesses e reconheça os interesses alheios, voltado ao acordo coletivo, nem médio nem neutro, ausente a distorção comunicativa.

Por emancipação, toma-se como orientação o pensamento do intelectual americano<sup>5</sup> Paulo Freire (1987, 2011). Para ele, a interação humana e a vida em comunidade, dialógicas e pedagógicas por natureza, devem ser reconfiguradas como práxis voltada à liberdade, na qual o oprimido, desvalido e desfavorecido, tenha condições de, reflexivamente, “[...] descobrir-se e conquistar-se como sujeito de sua própria destinação histórica” (FREIRE, 1987, p. 5).

---

<sup>4</sup> Reconhecendo, contudo, o viés prescritivo do trabalho de Lasswell (1951), para o qual o burilamento da prática democrática dar-se-ia mediante recomendações prescritivas. A afinidade com o trabalho do cientista político fica restrita, registre-se, apenas à carga teleológica ali presente – democracia, que inclui, por certo, a participação dos destinatários da política pública em seu ciclo formativo.

<sup>5</sup> A exclusão do adjetivo pátrio “latina”, aqui, foi proposital (*Vide* nota de rodapé 50 para explicação).

Essa recursividade entre gestão social, políticas públicas e emancipação tem investigação materializada, em termos de objeto analítico, nos processos decisórios que permeiam o ciclo da política pública (SECCHI, 2010) denominada Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, mais especificamente em sua arena institucionalizada de participação – o Colegiado Territorial -, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos e deliberativos presentes na implementação de políticas públicas, construída por Tenório et al (2008a), no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base nos preceitos conceituais da teoria da ação comunicativa de Habermas e nos critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP).

O Programa Territórios da Cidadania, do Governo Federal, é um amplo esforço de política pública criado em 2008 objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania por intermédio de um conjunto de ações de desenvolvimento territorial sustentável, centrado na perspectiva da inclusão social, no fortalecimento comunitário, na consolidação da cidadania deliberativa e, principalmente, na inclusão social e autônoma dos sujeitos. Participam do programa 17 (dezesete) ministérios e 5 (cinco) secretarias federais, que desenvolvem ações articuladas em 120 (cento e vinte) territórios identificados como portadores de acentuadas mazelas sociais e econômicas.

A região do Meio-Oeste Contestado Catarinense, que abrange 29 (vinte e nove) municípios, é um dos espaços identificados que mereceram a intervenção estatal. As ações estabelecidas para a região, em número de 59 (cinquenta e nove), até o fim de 2010, concentraram-se nas seguintes áreas: (a) direitos e desenvolvimento social: benefícios previdenciários, programas de transferência condicionada de renda, programas assistenciais de promoção da família e do desenvolvimento infantil; (b) organização sustentável da produção: programas de concessão de crédito, transferência de tecnologias para inserção social, desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural, e infraestrutura e serviços; (c) saúde, saneamento e acesso à água: promoção e proteção da saúde e investimento em saneamento básico; (d) educação e cultura: expansão do ensino técnico, investimentos na alfabetização de jovens e adultos, transporte escolar e acesso à internet; (e) infraestrutura: investimentos em habitação e assentamento de indígenas; (f) apoio à gestão territorial: apoio ao fortalecimento da gestão social nos

territórios; e (g) ações fundiárias, envolvendo o Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Por intermédio do Programa Territórios da Cidadania, as carências de desenvolvimento econômico e social daquela região foram alçadas a assunto de política pública nacional, com a potencial aplicação, até o fim de 2010, de aproximadamente R\$ 168.000.000,00 (cento e sessenta e oito milhões de reais). O Estado, portanto, preliminarmente reconheceu ali tanto a sua ausência histórica quanto o distanciamento em relação aos anseios de emancipação dos atores locais. De que forma essa intervenção, materializada mediante uma política pública, isto é, uma diretriz intencionada para a resolução de um problema público, contribui para a emancipação dos atores locais, por intermédio dos processos decisórios e instâncias deliberativas que permeiam o ciclo dessa política pública, é a problemática a que se volta esta pesquisa.

No contexto investigado, dois são os segmentos envolvidos – a comunidade local e o poder público -, representando uma relação mais abrangente entre sociedade civil e Estado. De um lado, a comunidade, as pessoas do espaço local, concebidas como entes com “vocação para ser mais”, “programados para aprender” (FREIRE, 1997, p. 11-12), vocação esta que demanda liberdade, possibilidade de decisão, de escolha, de autonomia, de envolvimento no domínio político, com capacidade de refletir e de reconstruir as estruturas sociais e econômicas.

Essa comunidade, composta pelos conselhos comunitários, órgãos colegiados de representação comunitária, atores políticos locais e municípios de forma geral, com maior ou menor grau de organização, contrapõe-se ao Estado no sentido da organização do poder (DEMO, 1994). Anseia pela cidadania organizada, isto é, “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada” (DEMO, 1995, p. 2) e reivindica desenvolvimento como direito, concebido como o predomínio dos fins (cidadania) sobre os meios, o caráter temporal de longo prazo, a prioridade estratégica para a educação, a promoção do bem-estar comum e dos direitos humanos e a capacidade de autodeterminação do espaço local (DEMO, 1995; GAVA, 2011).

O Estado, de outro lado, visto sob a ótica de um “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1147), tem como valor

normativo a emancipação de seus cidadãos, a partir de um conjunto de ideias sobre o serviço público e o administrador público que colocam o cidadão no centro do sistema de governança<sup>6</sup> (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Como pano de fundo, a problemática investigada e o relacionamento identificado implicam uma tensão presente - pelo menos, no modelo societário hegemônico (liberal) – entre subjetividade individual dos agentes da sociedade civil e a cidadania estatal. Segundo Santos (1995), a cidadania, por um lado, restringe os poderes do Estado, mas, de outro lado, universaliza e iguala as particularidades dos sujeitos. A subjetividade individual, para além das ideias de autonomia e liberdade, encampa a autorreflexividade e a autorresponsabilidade.

A igualdade da cidadania, desta feita, colide com a diferença da subjetividade. Essa tensão, embora sem o intento de resolução, aparece nas entrelinhas da pesquisa e demonstra a dificuldade da generalização e/ou unificação de qualquer perspectiva particular de ator social e Estado. Contudo, escolhas são necessárias e, no caso, optou-se por uma abordagem normativa de cidadão, comunidade e Estado sem, contudo, descuidar-se da realidade concreta.

Não obstante a tensão suscitada, o ideal de cidadania não é abandonado. Pelo contrário, é reformulado sob a noção da emancipação, despido da tradição liberal como visto em Marshall (1967), mais coletivista e menos individual, mais assentada nas engenharias e no *topoi* da participação do que em direitos e deveres, não liberal e nem estatizante, em relação moderada com a subjetividade (SANTOS, 1995). No âmago, reside a noção de que a capacidade de ação política consciente é possível, muito embora as falácias do pensamento único – submissão aos ditames da mundialização econômica –, e do contrapensamento único – única saída é ou o grito isolado ou a violência desagregadora –, tentem demonstrar o contrário (TOURAINÉ, 1999).

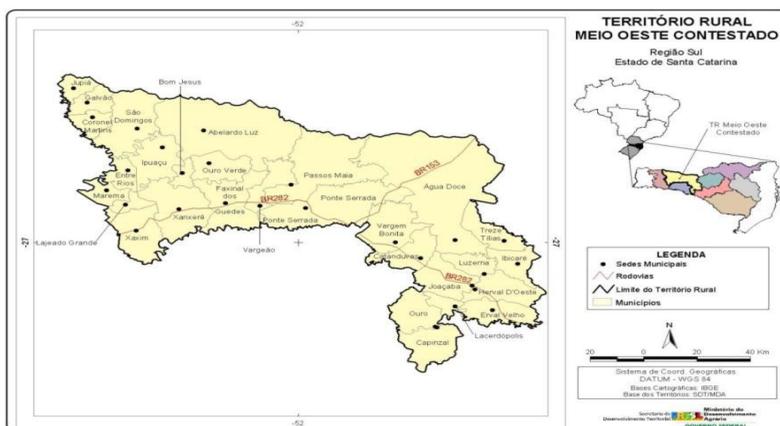
A partir desse esforço discursivo, em suma, surge o presente projeto de pesquisa, cujo tema e problema de pesquisa, contextualizados e estruturados, passam a ser especificados com maior minúcia. Antes, contudo, uma breve e importante contextualização empírica e histórica sobre o *locus* espacial de pesquisa.

---

<sup>6</sup> Por governança, entende-se “[...] as tradições, as instituições e os processos que têm a ver com o exercício do poder na sociedade. O processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e implementação das políticas públicas” (DENHARDT, 2011, p. 271).

## 1.1 CONTEXTUALIZANDO E HISTORICIZANDO SOBRE O *LOCUS* ESPACIAL DE PESQUISA

O Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense abrange uma área de 8.288,10 Km<sup>2</sup>, cerca de 9% da superfície do Estado, e é composto por 29 municípios - Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuaçú, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê. A Figura 1 permite identificar a formação institucional do território, bem como sua localização geográfica em relação ao Estado de Santa Catarina e ao restante do país.



**Figura 1** – Configuração geográfica e localização físico-espacial do território investigado.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2006.

A população total do território é de 271.996 habitantes, dos quais 72.666 vivem na área rural, o que corresponde a 26,72% do total. Possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e 4 terras

indígenas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>7</sup> médio é 0,81 (MDA, 2012) e o indicador de Gini é de 0,56<sup>8</sup> (IBGE, 2010).

Em termos de configurações territoriais - isto é, entre sistemas naturais, herdados, e sistemas de engenharia, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos, e de historicidade espacial, ou seja, a conjunção entre a materialidade histórica e as características das ações (SANTOS, 1992; SANTOS; SILVEIRA, 2002) -, não há homogeneidade na constituição do território em tela. Do ponto de vista político, há, em realidade, dois territórios – o primeiro envolto na região de Xanxerê e o segundo no entorno de Joaçaba.

Destaca-se, nesse aspecto, a presença de três associações de municípios<sup>9</sup> – Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (AMMOC) e Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNoroeste)<sup>10</sup> -, cuja conformação extravasa a dupla configuração territorial estabelecida e tem importante *interface* com a problemática aqui investigada no que toca às relações territoriais de poder, materializadas na arena institucionalizada de deliberação da política pública – Colegiado Territorial. Não obstante, durante a pesquisa de campo, evidenciou-se a presença mais assente de duas clivagens territoriais, a sudeste, em aproximação à conformação da AMMOC (entorno de Joaçaba) e a

---

<sup>7</sup> Estatística composta por dados relativos à expectativa de vida ao nascer, educação e poder de compra, que serve para classificar os países, regiões e territórios pelo seu grau de desenvolvimento humano. Para fins comparativos, o outro território da cidadania catarinense, localizado no Planalto Norte Catarinense, tem IDH médio de 0,79 e o Brasil 0,718, 84ª país numa lista de 187 nações (PNUD, 2011).

<sup>8</sup> O índice de Gini reflete a medida do grau de concentração de uma distribuição de renda, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). Para fins comparativos, o outro território da cidadania catarinense, localizado no Planalto Norte Catarinense, tem indicador 0,37 (IBGE, 2010) e o Brasil 0,56 (PNUD, 2010), representando o terceiro pior índice mundial, equivalente ao do Equador.

<sup>9</sup> As associações de municípios são iniciativas de articulação intermunicipal restritas ao poder executivo, sem participação da sociedade civil, cuja origem remonta à década de 60. Atualmente, integram o sistema da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), propiciando, grosso modo, apoio técnico-consultivo às administrações municipais.

<sup>10</sup> A AMAI tem sua composição integralmente inserida no âmbito do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado; na AMMOC, um município não foi contemplado e na AMNoroeste, três ficaram de fora.

Noroeste, representativa das duas outras associações (região de Xanxerê).

Ademais, presenciam-se no território três Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) – Joaçaba, São Lourenço do Oeste e Xanxerê -, que representam um aparato estatal voltado ao desenvolvimento regional, com os órgãos de governança específicos – Colegiados de Desenvolvimento Regional -, pioneiros de uma estrutura voltada ao desenvolvimento territorial.

A constituição do território, para fins da política pública analisada, foi estabelecida pelo Decreto n. 11.503/2008, do Poder Executivo Federal, não respeitando a configuração territorial relatada (*vide* seção 3.1 para conhecimento dos critérios institucionais de delimitação dos territórios da cidadania). A Figura 2 permite a identificação do território da cidadania analisado assim como das configurações territoriais existentes na região.



**Figura 2** – Mapa do território da cidadania investigado e das configurações territoriais existentes

Fonte: MDA, 2006, p. 3.

A fim de que as configurações territoriais específicas fossem preservadas e a viabilidade metodológica da pesquisa não restasse prejudicada, optou-se por circunscrever o *locus* institucional de pesquisa

ao Colegiado Territorial – espaço de discussão, planejamento, execução e monitoramento de ações para o desenvolvimento do território -, e o *locus* espacial de investigação aos Municípios de Joaçaba, representante da porção sudeste e portador da melhor condição sócio-econômica do território – tomando-se por base o IDH – e de Entre Rios, representante da porção noroeste e portador da pior condição sócio-econômica do território. Essa escolha permite um conjunto interessante de caminhos para a pesquisa – inter-relacionamento entre as esferas econômica e social e as áreas temáticas delimitadoras da pesquisa.

Do ponto de vista da estrutura produtiva, o território investigado tem na agroindústria e na agricultura familiar, esta como fornecedora de matéria-prima, os principais caracteres econômicos. As agroindústrias abarcam a criação/produção/extração de aves, suínos, fumo, soja, milho, leite, erva-mate e madeira. Estão situadas na região importantes *players* do segmento agroindustrial e alimentar brasileiro, como a Brasil Foods, a Tirol, a Cooperativa Central Aurora, a Coamo Agroindustrial Cooperativa e a Diplomata (farelo de soja, óleo e frigorífico). Por certo, um complexo de ramos industriais e de serviços complementares à estrutura produtiva central instalou-se na região, destacando-se, dentre outros, a metalurgia (máquinas, equipamentos e peças).

Em relação à estrutura fundiária, dos 15.473 estabelecimentos agropecuários existentes no território da cidadania, 85% são familiares e 15% patronais. Todavia, estes últimos contemplam 62,5% das terras agrícolas disponíveis, o que implica o reconhecimento de forte concentração de terras. Há 50 (cinquenta) assentamentos da reforma agrária, em especial na região da AMAI, totalizando 2.130 famílias beneficiadas, bem como três terras indígenas (Municípios de Entre Rios, Ipuçu e Abelardo Luz), contemplando 1.394 famílias (IBGE, 2006; TECCHIO, 2012).

Joaçaba, inserida na área de abrangência da AMMOC, de predomínio da produção de suínos e aves, é polo econômico do Meio-Oeste Catarinense, tendo na indústria, especialmente a metal-mecânica e a de alimentos, e no beneficiamento da madeira as principais atividades econômicas. Possui 24.066 habitantes e IDH de 0,87 (IBGE, 2010). Entre Rios, localizado na microrregião do Alto Irani e dentro do domínio da AMAI, tem na agricultura e na suinocultura as principais atividades econômicas. Possui 2.857 habitantes e IDH 0,69 (IBGE, 2010).

De forma geral, a ocupação e o povoamento da região em que se assenta o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado são marcados pelo conflito no domínio das terras, que se iniciou na segunda metade do

século XIX e se intensificou nos primeiros decênios do século seguinte, em dois âmbitos distintos – o do direito de uso e exploração por parte dos habitantes do território e o político-administrativo.

Inicialmente, a região *sub examine* era ocupada pelos índios Xokleng/Kaingang, muito agressivos e resistentes à presença estrangeira. A ocupação cabocla, intensificada no final do século XIX, permaneceu até o começo do século XX, caracterizada pela diminuta economia local voltada à subsistência. Até então, a população, em sua maioria, era cabocla e indígena, pobre e inculta, vivendo do cultivo de roças, criação de animais em pequena escala, extração de erva-mate e tropeirismo de carga. Praticavam uma estratégia de posse e uso da terra pela ocupação, não legalizada.

A situação se alteraria com a construção da Estrada São Paulo-Rio Grande, objetivando o escoamento da produção econômica rio-grandense para o sudeste do Brasil. O empreendimento foi incorporado pelo truste do norte-americano Percival Farquhar, por intermédio da *Brazil Railway Company*, que recebeu como compensação do governo brasileiro o direito de explorar as terras devolutas ali existentes, destinadas à colonização, o que revoltou a população sertaneja local, impedida de requerer a posse do espaço que já ocupava. Era o início do estabelecimento do capitalismo de mercado na região, com consequências até hoje sentidas e que, como substrato histórico, marca a identidade do território investigado.

O capitalista americano Percival Farquhar era legítimo representante dos interesses imperialistas ianques (BANDEIRA, 2007). O sindicato que Farquhar representava instalou na região, outrossim, a *Southern Brazil Lumber and Colonization Company*, um enorme complexo madeireiro, interessado na exploração da riqueza florestal da região. A *Lumber* adquiriu extensas faixas de terra, expulsando a população cabocla local. Ainda, levou à falência inúmeros pequenos fazendeiros que viviam da extração da madeira.

Com o fim das obras da estrada de ferro, um enorme contingente trazido por Farquhar para a construção da ferrovia ficou desprovido dos meios econômicos de subsistência, juntamente com os caboclos<sup>11</sup> e fazendeiros locais que ou foram expulsos de suas terras ou ruíram economicamente. Isso, aliado a uma disputa lindeira entre os Estados de

---

<sup>11</sup> Caboclos ou sertanejos locais é a denominação adotada para nominar a população que habitava o interior do Brasil; no caso em particular, reveste-se de caractere adicional, representando todos aqueles que lutaram em defesa de sua terra, seu território, ante as forças do poder militar e econômico.

Santa Catarina e Paraná<sup>12</sup> e a forte presença do misticismo e do messianismo<sup>13</sup>, que propiciou o surgimento de lideranças carismáticas, fez eclodir a Guerra do Contestado (1912-1916), o maior conflito bélico brasileiro do século XX.

Sob a orientação messiânica, centrada na figura do monge José Maria, os nativos expulsos de suas terras, os antigos trabalhadores da *Brazil Railway* e os fazendeiros prejudicados pelas atividades da *Lumber* organizaram uma comunidade independente, na forma de redutos, espaços sociais impregnados de religiosidade. Na organização social dos redutos, segundo Fraga (2009), o igualitarismo e a fraternidade eram os princípios fundamentais. Seria uma tentativa de gestão social?

Esse movimento gerou o descontentamento do governo federal, que nele via uma afronta ao sistema federalista e republicano, dos coronéis locais e da igreja católica, que viram no messianismo a perda do poder sobre a comunidade local. As forças oficiais, após quase 46 (quarenta e seis) meses de conflito armado, conseguiram conter o movimento popular em agosto de 1916. Saldo trágico de aproximadamente 30.000 (trinta mil) caboclos e sertanejos mortos, dos quais se estima que 6.000 (seis mil) foram queimados nos 12 (doze) crematórios existentes na localidade de Perdizinha (FRAGA, 2009).

O pacto de paz, firmado a 20 de outubro de 1916 pelos governos federal, catarinense e paranaense, estabelecendo novos contornos limítrofes entre as unidades federativas envolvidas, não evitou a posterior perseguição dos rebeldes e caboclos indefesos pelas forças policiais. Nas conhecidas varreduras, uma verdadeira matança foi levada a cabo, ampliando o saldo de mortes. Ali, não havia diálogo entre sujeitos, apenas uma relação caça-caçador, regida pelos lampejos sonoros dos tiros (BACK, 2012).

A situação se agravaria com o afluxo de imigrantes europeus e de descendentes de imigrantes europeus das primeiras décadas do século

---

<sup>12</sup> As disputas fronteiriças na região foram inicialmente estabelecidas entre Brasil e Argentina, resolvidas favoravelmente aos anseios brasileiros em 1895. Após, a querela passou a ser entre São Paulo e Santa Catarina e, depois de 1853, quando o Estado do Paraná se desmembrou de São Paulo, entre aquele e Santa Catarina (FRAGA, 2009).

<sup>13</sup> Essa presença teve duas razões principais: (a) forte ascendência portuguesa dos caboclos da região e a crença importada do sebastianismo lusitano; (b) presença tardia da Igreja Católica na região, verificada somente no final do século XIX, quando franciscanos alemães se instalaram em Lages (FRAGA, 2009).

XX, os últimos vindos principalmente do Rio Grande do Sul, que adquiriram as porções de terras restantes que ainda não estavam legalizadas, tudo mediante incentivo dos governos estadual e federal. A acesso a terra, regulado, à época, pela Lei de Terras de 1850, estabelecia que a posse da terra dar-se-ia somente com a aquisição econômica. A disponibilidade de terra para os colonos recém-chegados à região deu-se pela decisão governamental de estabelecer como terras devolutas aquelas que não possuíam registros e nem oficialmente produziam riquezas econômicas, justamente as porções territoriais dos indígenas e caboclos (GOULART, 2009).

A partir da década de 30, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, ocorre uma reconfiguração das forças políticas no Estado. As famílias Konder e Luz, que representavam o capitalismo mercantil do litoral, perderam espaço político para a família Ramos, representante dos latifundiários da região de Lages, o que permitiu aos comerciantes que se aproveitaram da expansão populacional da região a aproximação perante o aparato estatal, como foi o caso, por exemplo, de Atílio Fontana, do grupo Sadia. A política de substituição do Governo Vargas favoreceu a produção de gêneros alimentícios na região, especialmente aqueles derivados de suínos e aves, para abastecimento da região sudeste do país, que então se voltava à produção industrial.

Produziu-se, assim, uma ruptura com o sistema tradicional de domínio e uso das terras até então desenvolvido por índios e caboclos. Sem o acesso a terra, esses estratos étnicos tornaram-se, ao longo do período histórico e com reverberação nos dias atuais, ou importante mão-de-obra do parque agroindustrial que se instalou nesse território, cuja estratégia de reprodução social assenta na venda da força de trabalho, amiúde enfrentando condições laborais não decentes, ou populações marginalizadas, como os indígenas e os assentados da reforma agrária, dependentes dos programas sociais do Governo Federal, quando acessíveis. Estrangeiros em sua própria terra, negados na condição de sujeitos da história de seu próprio território<sup>14</sup>.

A concentração dos meios de produção, portanto, que começou com a presença do sindicato Farquhar no início do século XX, intensificou-se após a década de 30 com os grandes conglomerados produtivos do ramo alimentício. O jogo político que se desenvolveu consistiu muito menos em um processo de representação de setores da

---

<sup>14</sup>Fato, nesse sentido, é o espaço periférico concedido, pela historiografia brasileira, a tal conflito. Back (2012, -) caracterizou a situação como o “zumbi do nosso passado recente”, “autêntico buraco negro da História do Brasil”.

sociedade junto ao Estado do que em uma negociação política entre um Estado neopatrimonial e alguns setores sociais quanto à inclusão ou exclusão de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado (SCHWARTZMAN, 1988).

Tal concentração ocasionou, em especial, duas externalidades negativas: a carência sócio-econômica de grande parte da população local, que hoje se materializa nos índices de desenvolvimento já mencionados, e a degradação ambiental, seja pela atividade extrativa (madeira e erva-mate) ou derivada dos conglomerados alimentícios (excrementos e dejetos dos animais). O panorama permanece até os dias atuais<sup>15</sup> e mereceu inclusive o reconhecimento do Governo Federal, mediante a formação de uma política específica para o combate do déficit sócio-econômico e comunitário local, objeto analítico dessa pesquisa.

É nesse panorama histórico, lindado por três ciclos bem característicos – a economia não mercantil e os modos de reprodução social tradicionais dos índios e caboclos até o final do século XIX; o estabelecimento de uma economia imperialista e mercantil no começo do século XX, fundada na acumulação produtiva; e a consolidação de uma economia de mercado concentradora dos recursos de produção a partir da década de 30 -, permeados perenemente pela marginalização e desumanização dos verdadeiros sujeitos históricos – índios, caboclos e respectivos herdeiros e descendentes -, apeados de suas terras, servientes à produção de riquezas alheias, que se constitui o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado e se materializa a problemática de pesquisa.

## 1.2 PERGUNTA DE PESQUISA

A ciência, segundo Alves (1996), assim como o conhecimento de forma geral, inicia seu ciclo natural a partir de uma pergunta inteligente, começo de sua relação com a sociedade ou a natureza. Ademais, o que

---

<sup>15</sup> Como relata Fraga (2009, p. 63), “[...] vimos nesse território do Contestado a transformação da natureza, o desaparecer das araucárias, substituídas pelas imensas plantações de *pínus*, cidade avançando seus limites, indústrias frigoríficas e multinacionais dominando poderosamente a área, como se o avançar do capital estrangeiro nunca tivesse cessado [...]; [...] o território do Contestado hoje é pobre, muitas terras improdutivas, campos isolados sendo engolidos por reflorestamento de *pínus* [...]”.

não é problematizado deixa de ser pensado e, neste sentido, não merece a adjetivação, mesmo que pretensa, de científico.

Visando pensar e intervir na problemática contextualizada, a pergunta de pesquisa é estabelecida nos seguintes termos: **o Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, compreendido sob a ótica da Gestão Social, contribui para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos?**<sup>16</sup>

### 1.3 OBJETIVO GERAL

A pesquisa em tela objetiva investigar, a partir do arcabouço teórico da Gestão Social, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

### 1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Considerando-se a problemática exposta e o objetivo geral estabelecido, a pesquisa delimita-se, especificamente, a:

(a) analisar os elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense –, e da unidade espacial delimitada – Municípios de Joaçaba e Entre Rios;

(b) investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos;

---

<sup>16</sup> Nessa problemática, em seu âmago, assentam-se duas premissas: (i) a emancipação apenas é alcançada quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo; (ii) tal condição é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, discussão, deliberação e proposição, posto que o homem, dada sua condição de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, em dialogicidade.

(c) refletir acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a).

## 1.5 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA PARA A REALIZAÇÃO DO ESTUDO

Uma visita a Entre Rios, um dos espaços investigados nesta pesquisa, seria suficiente para que os olhares incautos se dessem por satisfeitos quanto à justificativa de realização do estudo. Todavia, para o convencimento acadêmico, oportuno se faz uma descrição mais rigorosa, a qual também serve como esforço de explicitação do autoconvencimento deste pesquisador. Dois são os possíveis direcionamentos: um, mais palatável à realidade acadêmica brasileira, especialmente nas pesquisas em ciências sociais, que se encontra, de modo mais representativo, em Castro (1977); outro, mais recorrente nas pesquisas sociais internacionais, especialmente norte-americanas, no que se valerá dos apontamentos de Marshall e Rossman (1999). Ambos serão usados em suas inter-recorrências.

O desafio é o de concatenar a pesquisa com importantes perspectivas teóricas, preocupações práticas e questões sociais recorrentes que afetem a vida das pessoas, isolada ou coletivamente compreendidas. Desta forma, os critérios de importância e oportunidade do projeto restarão evidenciados<sup>17</sup>.

Começemos com a significância teórica. Por significância ou importância, toma-se como orientação a ligação que o estudo possui com questão(ões) crucial(is) capaz(e)s de afetar um segmento substancial da sociedade ou de contribuir para a reflexão teórico-crítica (CASTRO, 1977). Do ponto de vista teórico, o esforço discursivo precedente estabeleceu os primeiros passos. Resta concluir a caminhada.

A pesquisa, de uma maneira mais abstrata, vincula-se a uma rica tradição sociológica e política de investigação do projeto da modernidade, voltada aos sinais de desgaste nele evidentes e às propostas alternativas em construção. A modernidade, um paradigma sócio-político e epistemológico emancipador, diga-se de passagem, ao

---

<sup>17</sup> Entendeu-se desnecessário abordar o critério da viabilidade, dado que é a própria concretização da pesquisa, apresentada nesta dissertação.

defrontar-se com o capitalismo de mercado no início do século XX, passa a orientar-se por ele. Nos idos do século XX, a realidade de desigualdades e desfragmentações gera a necessidade de formas alternativas e de alternativas às formas modernas de pensar, agir e viver. Desse contexto, reverbera com maior ênfase o par Estado/sociedade civil, pensado como força capaz de harmonizar os excessos e devaneios da lógica dominante na economia de mercado.

Após o período da economia de governo, keynesiana, que se inicia com a bancarrota de 1929 e se prolonga até o final da década de 60, a intervenção estatal na economia é substituída por uma lógica neoliberal, da eficiência do mercado em relação ao Estado, cujo movimento da Nova Administração Pública é o exemplo mais concreto. Se, por um lado, o modelo estatal de sociedade ruiu pelo inchaço, o modelo econômico de sociedade peca pelo pouco que faz, por agravar progressivamente as distâncias sociais entre os diversos segmentos da pirâmide, notadamente, entre o topo e a base. Surge, disso, a importância de uma nova concepção de Estado<sup>18</sup> e de sua administração, de vertente mais societária (TENÓRIO, 2007a), preocupada com a “gestão dos processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2011, p. 23), e de estudos nesse sentido, que, outrossim, reúnam subsídios para romper com as clássicas dicotomias entre política e administração, teoria e prática, crítica e transformação social.

A relação do Estado com a comunidade, a partir de uma gestão diferenciada, mais societária, democrática e dialógica, é o linde temático da pesquisa. O entendimento dessa relação e da mediação correspondente gerará reflexões teóricas e possibilitará a construção de modelos analíticos capazes de contribuir para a emancipação de comunidades historicamente carentes. A oportunidade teórica e acadêmica, como visto, é propícia para tanto.

De outro lado, o entendimento das articulações entre a *ágora*, ou sociedade civil, o lugar público-privado onde os indivíduos se reencontram, discutem, intercambiam, e a *ekklessia*, ou o lugar público-público, onde se exerce, existe e se deposita o poder político, é um caminho possível para, de um lado, a contenção da sociedade administrada pelo mercado, e, de outro, para o delineamento de uma sociedade multicêntrica em que a emancipação seja possível. Nem Estado, nem comunidade, tampouco o indivíduo, isolados, reúnem

---

<sup>18</sup> Cuja importância é reforçada pelo argumento empírico de que, na maioria dos países, o Estado representa o principal investidor social (TOURAINÉ, 1999).

condições para o enfrentamento das dificuldades atuais. É na articulação entre eles que está o ponto de partida.

Do ponto de vista da importância prática, destaca-se, para além do que já foi dito, a importância do exame e da proposição, presentes no trabalho, de mecanismos, processos e formas participativas e deliberativas de gestão pública e comunitária, capazes de desafiar os problemas sociais, políticos e econômicos enfrentados pelos estratos mais carentes da população brasileira, o que vem, inclusive, constituindo preocupação dos investimentos estatais em pesquisa científica, como no caso do Edital PRO-ADMINISTRAÇÃO, em que esta pesquisa se insere, dentro das preocupações com a formação para empreendedorismo, inovação tecnológica e inovação social, gestão social e ambiental.

Estudos que envolvam as práticas de participação popular, como o em tela, permitem, como bem evidencia Jacobi (2000, p. 11), a construção de um referencial para ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo “uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos”, em direção à autossustentação e à autopromoção da vida humana associada.

Em relação aos impactos sociais da pesquisa, não se pode esquecer que o *locus* espacial é um das regiões mais carentes do país, com índice Gini comparável ao Equador, terceiro mais baixo do mundo, carente de melhoria sócio-econômica. Isso, *per si*, apenas justifica o estudo se este está orientado ao enfrentamento teórico-empírico dessa situação, seja em termos de entendimento ou de solução, ou, ainda, de ambos. Cem anos se passaram de um conflito social de grandes proporções na região, causado, em grande parte, pelo descontentamento com a situação social vivenciada pela comunidade, quando o Estado, reconhecendo uma situação deficitária, resolve intervir. Desta vez, de maneira sistemática e orientada por política pública, pelo menos na proposta, inclusiva de base. Afinal, diversas ações pontuais do Estado foram implantadas no território sem o atendimento de critérios de eficácia sob a ótica social.

De que forma essa intervenção se faz, com que lógica, para quem, a partir de quem? A importância social da pesquisa centra-se nessas respostas. Falamos e pensamos em pessoas, em sua melhoria. Mais do que um protocolo acadêmico – a pesquisa científica -, tem-se uma obrigação moral do pesquisador, enquanto indivíduo privilegiado que deve reverter as benesses recebidas em benefício da coletividade.

Por fim, algumas notas em relação à oportunidade da pesquisa são importantes. Por oportunidade, compreende-se o potencial de

contribuição da pesquisa para a academia e a sociedade impactadas (CASTRO, 1977). Poucos são os estudos dessa política pública e nenhum é direcionado para o objetivo aqui avistado. Ademais, os caminhos reflexivos voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, a partir dos elementos extraídos do caso empírico investigado – um dos objetivos específicos da pesquisa -, pode conduzir a proposições revestidas de ineditismo ou contribuir para os pesquisadores interessados na temática.

A abordagem desenvolvida e as contribuições a partir dele apreendidas revestem o trabalho de oportunidade. Tudo dependerá das interpretações e dos usos que se fizerem. O mais importante e, o que efetivamente me contenta, é o oportunismo do estudo para a comunidade local, a quem endereço a pesquisa e a quem, espero, ela serve para alguma coisa.

### **1.5.1 Produção do conhecimento<sup>19</sup> sobre o Programa Territórios da Cidadania e o Território do Meio-Oeste Contestado Catarinense**

A fim de contribuir para a justificativa teórico-empírica de realização da pesquisa em tela, entende-se essencial resgatar o conhecimento já produzido na academia brasileira acerca do Programa Territórios da Cidadania e do Território da Cidadania do Meio-Oeste Contestado Catarinense e relacioná-lo com o estudo aqui empreendido, demonstrando de que forma a pesquisa pode contribuir para o avanço das discussões sobre a temática.

Por certo, o conhecimento já produzido sobre o Programa Territórios da Cidadania e o Território da Cidadania do Meio-Oeste Contestado Catarinense é recente e ainda não consolidado. A política pública Territórios da Cidadania ainda não alcançou um lustro de existência e, dessa forma, as análises e avaliações ainda não permitem a aferição de resultados categóricos e definitivos. Sabatier (1993), por exemplo, estima que os efeitos de uma política pública adquiram concretude passível de robustez após o decurso de dez anos da implementação, tendo em vista que “[...] as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de

---

<sup>19</sup> Os estudos citados a seguir não contemplam todo o universo de conhecimentos produzidos sobre o Território da Cidadania e o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado; apresentam, contudo, *interface* com a temática aqui trabalhada, motivo de sua escolha.

mudança no comportamento dos atores por ela afetados” (SECCHI, 2010, p. 52).

Não obstante, isso não despe os estudos já realizados e aqueles em andamento da importância e oportunidade, pois o esforço empreendido oportunizou(ará) reflexões capazes de solucionar deficiências já sentidas nesses primeiros anos de existência da política pública, bem como apontou(ará) questões críticas para a continuidade de sua agenda.

Sobre as pesquisas já realizadas envolvendo o Programa Territórios da Cidadania, apontam-se os trabalhos de Ribeiro (2010), Machado (2011), Lopes (2010), Rodrigues (2011) e Zani (2010). Quanto ao Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, nomeia-se o trabalho de Tecchio (2012). De modo geral, em consulta ao Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e aos principais indexadores do conhecimento científico nacional, a predominância dos trabalhos recai sobre as áreas de Ciências Agrárias/Rurais e Ciências da Geografia. No campo das ciências sociais, a maioria dos estudos envolve o Serviço Social. Na Administração, os poucos estudos existentes envolvem o análise do programa a partir do referencial teórico da Gestão Social.

Ribeiro (2010), ao defender dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), analisou a concepção de território desenvolvida pelo Programa Territórios da Cidadania, concluindo que tal concepção restringe-se a um limite político-administrativo, não considerado como uma construção social com a participação dos atores locais.

Machado (2011), em dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade de Brasília (UnB), abordou as políticas públicas de abordagem territorial no Governo Lula (2003-2010), dentre as quais o Programa Territórios da Cidadania, destacando, em seus resultados, problemas de gestão, de organização social e de efetividade, marcados, no todo, pela falta de compreensão da abordagem territorial por parte dos atores envolvidos.

Lopes (2010), em trabalho de doutoramento defendido perante o Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), ao estudar o desenvolvimento local-territorial no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, com análise empírica do Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro (PR), destacou que a ênfase dessa política pública recai mais sobre a efetividade da descentralização do que na concretização da gestão social.

Rodrigues (2011), em tese de doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), estudando a materialização do Programa Territórios da Cidadania na realidade da Região Central do Rio Grande do Sul, concluiu que “[...] o planejamento espacial em nível de território, descentralizando poderes é, sem dúvida, uma ferramenta fundamental e eficiente na proposição de políticas” (p. 7), mas, em contrapartida, “[...] no sentido de expandir o desenvolvimento, é restrito aos limites de cada território” (p. 7).

Zani (2010), em dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), ao estudar a pluralidade de atores na tomada de decisões e a consequente participação empresarial no Território da Cidadania Norte (Rio de Janeiro), concluiu que a representação empresarial não estava inserida no Colegiado Territorial, instância deliberativa da política pública, destacando, assim, que “[...] o modelo de gestão social em vigor não é capaz de promover a concertação social das forças dinâmicas em prol do desenvolvimento do Território Norte-RJ” (p. 7).

Tecchio (2012), em trabalho de conclusão de mestrado defendido junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (Ciências Agrárias) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ao analisar o Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense no que se refere ao enfrentamento do problema da pobreza rural e à correlação do programa com as principais estratégias de reprodução social de famílias rurais pobres, evidenciou, como conclusão geral, que a política pública de desenvolvimento territorial investigada não reforça as principais estratégias de reprodução social das famílias rurais pobres.

Tais pesquisas, ao enfrentarem problemáticas como a concepção de território, desenvolvimento territorial, relações de poder, pluralismo no processo decisório e o enfrentamento da pobreza, complementam-se ao objeto de estudo aqui encampado, permitindo, em parte, aprofundar aspectos analisados alhures e, em parte, construir encadeamentos na direção de um conhecimento consolidado sobre a política pública analisada, visto que essas problemáticas constituem as categorias analíticas deste estudo ou são por elas contempladas (*vide* Quadro 5).

## 1.6 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS UTILIZADOS

Com o intuito de precisar a definição dos principais termos utilizados, bem como de afastar eventuais ambigüidades conceituais,

apresenta-se, abaixo, glossário dos principais termos utilizados ao longo do trabalho. Por óbvio, a consulta ao conceito exposto não prescinde da necessária remissão à discussão conceitual ou analítica na qual o termo/conceito é explorado.

**Ação comunicativa** –

[...] se refere [*sic*] a interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que (já seja com meios verbais ou com meios extraverbais) entabulam uma relação pessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com ele suas ações. O conceito aqui central é o de interpretação, se refere primordialmente [*sic*] a negociação de definições da situação susceptível de consenso (HABERMAS, 1987, p. 124);

**Ação estratégica** – é a ação verificada

“[...] quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervêm a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista [...]” (HABERMAS, 1987, p. 123);

**Cidadania deliberativa** – significa que a

“[...] legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008b, p. 41);

**Comunidade** - espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos, concebidos como entes com “vocação para ser mais”, “programados para aprender” (FREIRE, 1997, p. 11-12);

**Desenvolvimento** – concebido como a expansão da capacidade das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam racionalmente (SEN, 2000);

**Diálogo** - “[...] este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (FREIRE, 1979, p. 45);

**Emancipação** – é a práxis da libertação, por intermédio da qual o sujeito consegue “[...] descobrir-se e conquistar-se como sujeito de sua própria destinação histórica” (FREIRE, 1987, p. 5);

**Esfera pública** - “[...] espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo” (TENÓRIO, 2008b, p. 41);

**Gestão Estratégica** – é o modo de gestão dominante no mundo organizacional, monológico, baseado na hierarquia e na autoridade, que procura se consolidar, do ponto de vista ontológico e epistemológico, como universalizante, formulando para isso princípios gerais, com base na mensuração e na observação controlada, a partir de uma leitura particular da realidade – o empirismo, valendo o que é percebido. É associada ao paradigma da incompletude autoritária e constituída por cinco pilares – incompletude epistemológica, interiorização autoritária, refração semântica, teleologia da organização e colonialismo intelectual (FREITAG, 1986; TENÓRIO, 2006, 2008b, 2008c; JUSTEN; MORETTO NETO, 2012);

**Gestão Social** - “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1147);

**Novo Serviço Público** - “[...] um conjunto de ideias sobre o papel do administrador público no sistema de governança, que coloca o cidadão em seu centro” (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 550);

**Participação** – *vide* os treze caracteres teóricos conceituais discutidos na seção 2.2;

**Política Pública** – trata-se de diretriz elaborada para enfrentar um problema público, caracterizada por dois elementos – resposta a um problema público e intencionalidade pública (SECCHI, 2010);

**Racionalidade instrumental** - “a habilidade para o cálculo utilitário de consequências” (RAMOS, 1981, p. 3), no qual “[...] se supõe que o ator elege e calcula meios e fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou da expectativa da utilidade” (HABERMAS, 1987, p. 122-123);

**Sociedade civil** - “[...] conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal” (TENÓRIO, 2008b, p. 42);

## 1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além das discussões que antecederam esta seção, que conclui o capítulo inicial, a dissertação está estruturada em mais quatro capítulos temáticos.

No primeiro (Capítulo 2), são expostos os fundamentos teórico-conceituais que definem a abordagem dada à problemática de pesquisa, dão sustentação à pesquisa de campo e permitem a elaboração dos resultados e conclusões do estudo. A discussão central está na relação gestão estratégica e gestão social (seção 2.1 e ramificações). Complementam o *corpus* teórico as temáticas da participação, democracia e emancipação (seção 2.2) e de política pública, desenvolvimento e serviço público (seção 2.3).

No segundo (Capítulo 3), a pesquisa é delimitada em seus aspectos metodológicos. O problema de pesquisa é detalhado, com o aporte de elementos empíricos (seção 3.1), são definidas perguntas auxiliares ao cumprimento dos objetivos específicos (seção 3.2), as categorias analítico-empíricas e as respectivas variáveis são identificadas e conceituadas (seção 3.3), a coleta de dados e os instrumentos necessários são explicitados (seção 3.4.1), bem como o tratamento e análise dos dados coletados (seção 3.4.2).

No terceiro (Capítulo 4), apresenta-se a análise e discussão dos resultados, iniciando-se pelo relato das dificuldades e limitações enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa (seção 4.1). Na sequência, avança-se para as discussões relativas ao primeiro objetivo específico (seções 4.2 e 4.3), ao segundo objetivo específico (seção 4.4 e subdivisões) e, por fim, ao terceiro objetivo específico (seção 4.5).

No capítulo final (Capítulo 5), conclui-se a pesquisa, com o delineamento de resposta às perguntas suplementares de pesquisa, aos objetivos específicos e, via de consequência, ao objetivo geral e à problemática de pesquisa. As referências e o apêndice põem termo à dissertação.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Para a constituição do corpo teórico que embasa a pesquisa, por óbvio, além da aderência epistemológica e adequabilidade metodológica, tem-se a intencionalidade do autor, com sua visão de mundo e sua lógica de pensamento, que recortam a interpretação da realidade percebida. Não se vê, aí, numa visão particular, rebaixamento acadêmico, até porque esse “dedo” do pesquisador é inerente e, portanto, constitutivo da produção do conhecimento científico. Todavia, algumas cautelas devem ser adotadas, como as mencionadas acima - aderência epistemológica e adequabilidade metodológica -, e algumas explicitações merecem registro.

No trabalho em tela, procurou-se delimitar a teoria de base em cinco eixos estruturantes – gestão social, serviço público (Administração Pública), participação, desenvolvimento e emancipação. O esforço empreendido pretendeu tratar dos eixos de forma encadeada, inter-relacionada, procurando afastar-se das abordagens tradicionais que consideram os eixos teóricos estruturantes de maneira estanque, separada, presumindo que implicitamente o leitor consiga inferir as ligações e afinidades. Dois aspectos norteadores estão implícitos: a intenção desconstrutiva, de “[...] contra-ler o argumento alheio, decompô-lo, decifrá-lo” (DEMO, 2002, p. 108) e a exposição reconstrutiva, procurando dar um sentido ao discurso para além de “[...] meras descrições, considerações gerais, reflexões dispersas, acúmulo de conceitos desconexos” (DEMO, 2002, p. 108).

Num primeiro momento, tratou-se da gestão social (seção 2.1 e divisões), elemento teórico basilar da pesquisa. Tal gestão só pode ser adequadamente compreendida mediante a clarificação da gestão estratégica (seção 2.1.1), pois antitética a ela. Após, destacou-se a interpretação dada ao conceito de participação (seção 2.2) – um dos valores fundantes da gestão social -, no que se procurou relacioná-lo à noção de emancipação (seção 2.2) – a finalidade última da gestão social –, por óbvio, abarcando o elemento da democracia, gramática político-social capaz de propiciar o ambiente adequado ao exercício da participação esposada. Aí, a noção implícita é a de que a participação é condição necessária, não suficiente, à práxis da emancipação – todavia, dentro das possibilidades materiais e intelectuais da pesquisa, a participação foi tratada como condição essencial à emancipação. Por certo, o tema da emancipação é complexo e comporta inúmeras condicionantes. Para fins desta pesquisa, entretanto, o enfoque analítico restringe-se ao relacionamento entre participação e emancipação,

entendendo-se que a emancipação contém a participação entre seus elementos caracterizadores.

Num segundo momento, intentou-se explorar os relacionamentos entre serviço público, política pública e desenvolvimento. A lógica envolvida é a de que o Estado responde às necessidades e anseios da coletividade mediante ações concretas – serviços públicos –, racionalmente formulados, implementados e avaliados – política pública. A política pública e sua materialização, os serviços públicos, buscam ou impactam (n)o desenvolvimento do espaço envolvido.

Assim, a pretensão foi a de: (i) propor uma tentativa de construção do conceito de desenvolvimento mais adequada à noção de gestão social, pois esta “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1147) - a noção escolhida foi a do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, mediante o contraponto com a noção clássica de desenvolvimento; e (ii) caracterizar uma concepção de Administração Pública – Novo Serviço Público –, que co-produz serviços públicos racionalmente fundada em valores aderentes à gestão social, pois o processo gerencial dialógico (gestão social) é natimorto caso a Administração Pública não se assente em bases modificadas<sup>20</sup>.

A tentativa disso é o que segue.

## 2.1 GESTÃO SOCIAL E GESTÃO ESTRATÉGICA

Qualquer apreciação crítica dos estudos organizacionais enquanto campo científico de conhecimentos necessita partir, adotando-se a premissa considerada por Santos (1999) para a teoria crítica nas ciências sociais em geral, de questionamentos comprometidos com a natureza e a qualidade moral da teorização e das práticas organizacionais, procurando-se por alternativas emancipadoras fundamentadas nas respostas obtidas a partir de tais indagações.

Dado que a teoria organizacional do século passado foi um projeto de construção de uma realidade e de uma racionalidade

---

<sup>20</sup> Há que se diferenciar a concepção do modelo de governança pública da sua gestão. Para o primeiro caso trouxemos o Novo Serviço Público. Para o segundo, objeto de nossas preocupações, a gestão social. Assim, a governança pública foi tratada em duas bases distintas, porém interdependentes: (i) gestão, foco das análises; e (ii) concepção, que deve ser considerada para fins de entendimento do processo de gestão pública.

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

Essa teoria crítica e emancipatória nos estudos organizacionais, diante da crise do paradigma científico moderno (SANTOS, 2007; MORIN, 2008) - no qual o *mainstream* dos estudos organizacionais tem, especialmente a partir do início do século XX, participação destacada, seja como depósito, no caso das relações de produção, ou como repositório, no âmbito da reprodução social, de pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos advindos das ciências naturais -, passa a constituir-se, desde os anos 90, na aspiração a uma renovada, democrática e compreensiva visão de racionalidades e de realidades organizacionais além daquelas de natureza instrumental.

Uma das alternativas de compreensão desse caleidoscópio emergente materializa-se na Gestão Social, cuja compreensão não pode estar separada da gestão assentada na racionalidade instrumental. É o que exige o processo de construção conceitual da gestão social, desenvolvido, segundo Tenório (2010a), por intermédio de um processo dialético negativo, o qual, ao negar as premissas de uma explicação, busca a verdade legítima.

Preferimos, nesse sentido, recorrer ao princípio dialógico do pensamento complexo (MORIN, 2007), que associa dois termos complementares e antagônicos entre si, parte constituinte um do outro, haja vista que a negação é a afirmação alheia, a incompletude é a possibilidade alheia e vice-versa, assim por diante. Tal escolha parece mais condizente com os fundamentos normativos e epistemológicos da Gestão Social, visto que essa gestão não é a única nem a melhor, tampouco construída a partir de crítica pura à gestão estratégica, mas também levando em conta suas potencialidades, como, por exemplo, a enorme capacidade produtiva<sup>21</sup>. Isto é, a Gestão Social, além de não se constituir em teoria universalizante, é produto socialmente concebido, historicamente condicionado e culturalmente determinado, em relação complementar e ao mesmo tempo antagônica com a gestão estratégica.

---

<sup>21</sup> Isso, por óbvio, não pressupõe a transposição *in natura* de princípios e postulados da gestão de negócios para o campo social, algo como a gestão do social, conforme alerta de Carrion (2007).

O referencial teórico-crítico de concepção do par Gestão Social-Gestão Estratégica é o da Escola de Frankfurt, que surge na Alemanha dos anos 30, associada ao Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, e que, grosso modo, discutia as restrições socialmente desnecessárias sobre o desenvolvimento e a articulação da consciência humana, isto é, do projeto de emancipação do homem, em especial a noção de racionalidade instrumental.

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

Os frankfurteanos da primeira geração, especialmente Max Horkheimer, Theodor Adorno e Herbert Marcuse, concentraram a atenção no questionamento crítico acerca da opressão da totalidade vigente, entendida como “a sociedade liberal capitalista e burocratizada, a cultura da modernidade que aniquila a possibilidade de uma vida autêntica e da criatividade transformadora” (DUSSEL, 2002 *apud* MISOCZKY; AMANTINO-DE-ANDRADE, 2005, p. 197). A crítica empreendida tinha como referência a materialidade da vida, em contraposição a uma ontologia que deslocava a razão para o âmbito formal, logicamente distinto do conteúdo da realidade concreta.

Eles viam na racionalidade instrumental, isto é, “a habilidade para o cálculo utilitário de consequências” (RAMOS, 1981, p. 3), no qual “[...] se supõe que o ator elege e calcula meios e fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou da expectativa da utilidade” (HABERMAS, 1987, p. 122-123), tanto no âmbito da cultura, quanto nos espaços destinados à produção, um elemento de inibição à emancipação humana. A razão instrumental surge quando o sujeito, consciente de sua cognoscência, a usa para fins de dominação e controle, seja da natureza, seja do próprio ser humano, num processo de tecnificação ou unidimensionalização do homem.

Assim, de uma força ativa psíquica – a capacidade de discernimento que caracteriza o humano -, e que inviabiliza sua redução a um fenômeno histórico e social, a razão passou a ser mensurada e externalizada em fins puramente pragmáticos e utilitários. Desta feita, transformou-se em algo exterior à figura humana, não como equilíbrio, mas como instrumento de utilidade.

Para este tipo de razão, “uma ideia, um conceito ou uma teoria não passam de um esquema ou plano de ação na qual a probabilidade e a calculabilidade são suas noções-chave” (TENÓRIO, 2008c, p. 19). É a partir dessa premissa que os frankfurtianos da primeira geração evidenciam a racionalidade como instrumento de repressão social a favor de uma elite dominante e, em seguida, o papel desvirtuado da ciência como controle técnico da realidade, em lugar de guia da emancipação do homem.

Com Jurgen Habermas, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt<sup>22</sup>, a premissa criticada persevera; contudo, uma solução é proposta, diferentemente dos seus antecessores, que não concebiam saída para o homem sob o jugo da razão instrumental. Habermas constrói um amplo paradigma sócio-político cujo objetivo é o de reafirmar o potencial emancipatório da razão humana, mediante a ação comunicativa, livre, racional e crítica.

Para Habermas, a ação verdadeiramente racional apenas acontece quando o ato comunicativo está isento de restrições, em especial a dominação. Desse modo, em situações nas quais os padrões de comunicação são assimétricos, com distribuição desigual de poder, as distorções inevitavelmente aparecem, individual e socialmente. A assimetria necessita ser enfrentada para que o processo de emancipação ocorra.

Tais conceitos, expostos a título de *intróito* discursivo, serão contextualizados, tendo em vista o quadro teórico que se pretende formar, nas seções seguintes, que abordarão a gestão estratégica e o paradigma da incompletude autoritária, num primeiro momento, e a Gestão Social, numa etapa subsequente.

---

<sup>22</sup> Os primeiros trabalhos de Habermas acompanhavam as críticas de Horkheimer e Adorno em torno da racionalidade instrumental e sua influência na perda do papel crítico da ciência de determinar o valor dos fins a perseguir. Em momento posterior, Habermas, em muito influenciado pela sua percepção sobre o desenvolvimento nos países capitalistas avançados, cujo nível de vida afastou os anseios de emancipação das questões de sobrevivência material, adotou uma concepção de emancipação subjetiva, baseada na simetria existente nas relações discursivas efetivadas na esfera pública, pano de fundo de sua teoria da ação comunicativa. Ocorre, nesse segundo momento, a ruptura entre a crítica da materialidade da vida, presente na primeira fase da Escola de Frankfurt, e uma ética discursiva formal, advogada por Habermas.

### 2.1.1 Gestão Estratégica e o paradigma da incompletude autoritária

A Gestão Estratégica, revisitada à luz da Gestão Social, tem seu fundamento epistemológico no que os frankfurteanos consideram teoria tradicional<sup>23</sup>. Tal teoria, ligada à perspectiva da epistemologia positivista, procura consolidar-se como teoria universalizante, única apta a compreender o mundo real, formulando para isso princípios gerais, com base na mensuração e na observação controlada, a partir de uma leitura particular da realidade – o empirismo, valendo o que é percebido (TENÓRIO, 2008c; FREITAG, 1986).

Nesses termos, a teoria tradicional busca o conhecimento puro ou, ainda, a manutenção de dado *status quo*, antes da transformação social. Acrítica e não reflexiva, manipula os fatos sociais como elementos neutros, insensível à presença do observador e da realidade envolvente. Essa macroteoria, na visão de Tenório (2008c, p. 18), mostra-se inadequada à compreensão da vida social, pois “analisa somente o que vê, aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança [...]”. Ademais, é elemento de arrimo da dominação tecnológica na sociedade tecnocrática atual.

Esse relacionamento, fortemente cultivado pelos frankfurteanos, faz Tenório (2008c, p. 23) associar essa macroteoria à gestão estratégica, entendida como “tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre as outras”.

Assim, para que a compreensão da gestão social seja facilitada, é essencial demonstrar o que é a gestão estratégica, entendida, quando se pensa em gestão social, como a teoria tradicional dos estudos organizacionais. Para tanto, defende-se que a gestão estratégica é representada nos estudos organizacionais por um paradigma particular – a incompletude autoritária.

O que se convencionou denominar de teoria organizacional ou de estudos organizacionais<sup>24</sup> depara-se - após mais de três décadas de intensos debates acerca de sua identidade, razão e objetivos (REED, 1998) e ao completar cronologicamente a primeira metade de século de existência - com um múltiplo paradoxo que, na ausência de

---

<sup>23</sup> Para Horkheimer, a teoria tradicional tem início com o pensamento filosófico de Descartes e se estende até a filosofia e ciência modernas.

<sup>24</sup> Para a caracterização do que venha a ser teoria organizacional ou estudos organizacionais, ver Hatch (1997). No Brasil, consultar França Filho (2004). São duas demarcações tão somente exemplificativas.

denominação mais apropriada, é chamado de incompletude autoritária. São cinco os pilares que lastreiam a incompletude autoritária – incompletude epistemológica, interiorização autoritária, refração semântica, teleologia da organização e colonialismo intelectual –, marcados não por uma relação dialógica, salutar ao desenvolvimento científico, mas por constituir uma metanarrativa uniforme e totalizadora.

O primeiro dos pilares é o da incompletude epistemológica. Os estudos organizacionais são marcados pela variada formação epistêmica, acondicionando, em seu processo de formação, influências dos variados campos do conhecimento, desde os mais clássicos e óbvios, como a engenharia e economia, até os mais alternativos e aparentemente pouco afetos ao seu objeto de estudo, como a semiótica e a teoria literária<sup>25</sup>. Tal multiplicidade formativa, diferente do que logicamente se esperaria, pouco contribui para um debate democrático de abordagens, temas e dimensões de estudo/análise.

Em seu interior, os estudos organizacionais são acometidos de grandes e graves lacunas - como gênero (REED, 1998; CALÁS; SMIRCICH, 1998), aspectos raciais e éticos (REED, 1998; NKOMO; COX JR., 1998), ator e sujeito, afetividade, experiência vivida, história e ética (CHANLAT, 1999), desenvolvimento capitalista e colonialismo (CLEGG; DUNKERLEY, 1977) – que, embora a partir dos anos 80 e 90 mereceram maior debate dentro de uma perspectiva crítica, ainda não se constituem em paradigma contra-hegemônico ao *mainstream* dominante.

Quatro razões podem ser atribuídas à presença dessas lacunas. Primeiro, a predominância do positivismo-lógico, reforçada, a partir da década de 40, pela influência da sociologia norte-americana, também positivista. Ao conceber o mundo como objetivo e externo ao observador, o método positivista exclui o reconhecimento de fenômenos socialmente construídos e intersubjetivamente sustentados. Segundo, o papel devotado às ciências sociais, eminentemente instrumental, utilizada no afã de operacionalizar a eficiência técnica e econômica, despida de seus elementos mais enriquecedores – a reflexividade e a historicidade. Terceiro, o significativo impacto dos *top journals* americanos, que historicamente definem a agenda de pesquisas e concentram as principais publicações na área, a maioria deles sendo pautados por métodos e pressupostos positivistas, predominantemente orientados pela lógica instrumental. Por fim, a massiva propagação do

---

<sup>25</sup> Sobre as mais variadas contribuições à formação do campo dos estudos organizacionais, ver Hatch (1997).

modelo americano de ensino em *management* e de sua “ética administrativa do homem organizacional” (CLEGG; BIER, 2010, p. 227), calcada na racionalidade técnica e, especialmente a partir da onda neoliberal dos anos 80, na racionalidade econômica.

Desta forma, essa pretensa diversidade epistêmica, na verdade, encobre o viés ideológico dos estudos organizacionais, que, conforme Tragtenberg (2006) destacou, ao mesmo tempo em que se aproxima da dinâmica social, enquanto corpo de conhecimentos legitimado pelos valores científicos para a compreensão e elucidação dos problemas sociais, afasta-se dessa mesma dinâmica para se constituir como técnica, pretensamente neutra e objetiva.

As teorias sobre organização refletem os interesses e problemas para os quais os pesquisadores têm sido treinados e orientados (ASTLEY, 1985; PFEFFER, 1982), a teorização organizacional é essencialmente conservadora (OSWICK; FLEMING; HANLON, 2011) e, ao tomar emprestado conceitos e métodos de outras áreas do conhecimento, empreende-se tradução que neutraliza e higieniza os conteúdos (SUDDABY; HARDY; HUY, 2011). Para a transição necessária, a incompletude epistemológica precisa ser superada, não pela via do fechamento epistêmico, mas por teorias, procedimentos editoriais e métodos de ensino capazes de dialogar com e de traduzir as múltiplas realidades, racionalidades, ideologias e vieses do mundo organizacional. Deve, para tanto, reconhecer a geopolítica do conhecimento e despir-se de qualquer essencialismo.

O segundo dos pilares é a interiorização autoritária. Ao conceber a organização como objeto de estudo, a teoria organizacional<sup>26</sup> incorre em três consequências principais. Primeiro, leva à compreensão da organização como uma entidade única, unidimensional e autônoma em si mesmo, afastando de si a crítica sobre qual concepção de organização realmente existente e, para além disso, almejada. Segundo, leva a crer que organização é uma estrutura social cuja formação e composição é homogênea, negando a condição plural dos sujeitos, enquanto sujeitos de suas histórias, ocultando grande parte das relações de poder e de dominação constituídas e descaracterizando a historicidade e a subjetividade que identificam a organização enquanto fenômeno político-social.

---

<sup>26</sup> Teoria organizacional é uma denominação imprópria, pois leva a crer na existência de um corpo sólido e sistemático de conhecimentos sobre organização. A pluralidade dos estudos organizacionais aí não se faz representada.

A organização não é composta por uma voz, mas por várias identidades, necessidades e esperanças, o que também leva ao questionamento da legitimidade daquele que critica – seria ele legítimo representante dos oprimidos, silenciados e esquecidos? Por fim, ocorre, como afirma Reed (1998), um distanciamento de aspectos como justiça, igualdade, democracia e liberdade, justamente pela postura acrítica e não histórica decorrente das duas primeiras consequências.

Tais aspectos, para maior correção, foram analisados por Weber, Foucault, Habermas e Guerreiro Ramos; contudo, apenas o último produziu uma análise direcionada aos estudos organizacionais<sup>27</sup>. A corrente crítica apenas nas últimas duas décadas passou a tratar desses temas. Ademais, a perspectiva pós-moderna dos estudos organizacionais traz a caracterização da organização como rede, o que, em tese, levaria por terra o pilar da interiorização autoritária.

Contudo, a crítica embutida nesse pilar envolve também a contestação de dois outros aspectos: a visão limitada do homem e, paradoxalmente, o viés antropocêntrico dos estudos organizacionais. O homem, no *mainstream* organizacional, é lido como um ser inteiramente biológico e, nos aspectos ligados e interessantes à performatividade, como fenômeno psico-social. Assim, as necessidades humanas seriam naturais, dadas, e não uma construção e interpretação histórica e socialmente situadas. Bastaria, assim, como apregoam os teóricos “humanistas” - Maslow, McGregor, Herzberg e outros -, satisfazer um conjunto fixo de necessidades para promover a satisfação no trabalho e, por óbvio, a maior produtividade.

Embutida nessa concepção, encontra-se o viés antropocêntrico dos estudos organizacionais, que, a partir dessa concepção limitada de homem, em conjunto com a dicotomia positivista ser humano/natureza, compreende o primeiro como acima ou fora da segunda, a qual possui mero valor de uso. O homem deve ser concebido, na transição necessária, como um ser ecológico, imbricado no meio ambiente natural, um constituinte do outro, cabendo às teorias de tradução aproximar-se das experiências vividas pelas pessoas, como já apontou Chanlat (2006), com o adicional de que tais experiências constituem uma rede de relações desenvolvidas no ambiente ecológico. A metáfora da rede, trazida pelo pós-estruturalismo, pode ocultar o caráter ecológico das organizações e de seus atores, ao se concentrar nos nós e ramificações internos.

---

<sup>27</sup> A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações (1981).

O terceiro dos pilares é a refração semântica. Refração, grosso modo, é a passagem de luz de um meio para outro. Como a luz sofre uma variação de sua velocidade, ocorre um desvio em sua trajetória e uma retração de sua intensidade, o que faz com que a posição visualizada de um objeto, quando imerso em líquido, não seja a sua posição real. Isto é, quando transposta para outro meio, a luz gera um efeito visual, não representando a verdadeira posição ocupada pelo objeto. Essa metáfora ilustra o relacionamento entre política cognitiva e neutralidade científica, que contribui, em entendimento particular, para a despolitização da vida organizacional e o consequente descrédito com alternativas emancipadoras.

O fenômeno da refração semântica foi tratado de outro modo por Ramos (1981), sob a denominação de política cognitiva, e por Tragtenberg (2006), ao analisar as noções participacionistas presentes nos estudos organizacionais. Para Ramos (1981, p. 87), a política cognitiva é o “uso consciente ou inconsciente de uma linguagem distorcida, cuja finalidade é levar as pessoas a interpretar a realidade em termos adequados aos interesses dos agentes diretos e/ou indiretos de tal distorção”. Constituiria o instrumento psicológico por excelência das estruturas organizacionais, diante do papel que elas possuem na manutenção da sociedade centrada no mercado. No âmbito da teoria organizacional, uma de suas manifestações seria a colocação inapropriada de conceitos – *misplacement*.

A refração semântica vai além da mera inapropriação dos conceitos de outros campos de estudos, em uma tradução higienizadora e pretensamente neutra, impingindo-lhe novo significado, nova posição a olhos nus, moldando uma identidade dos estudos organizacionais<sup>28</sup>, própria e conforme interesses, seja das comunidades científicas, líderes de pesquisa e instituições universitárias, como ocorreu durante as décadas de 40 a 70 com o predomínio do modo norte-americano de se fazer ciência<sup>29</sup>, seja dos valores de mercado, a partir dos anos 80.

O próprio Guerreiro Ramos (1981) apontou duas das consequências da refração semântica – a eliminação do senso comum,

---

<sup>28</sup> Diferentemente do que defende Ramos (1981), entendemos que a inapropriação de conceitos não contribui para a perda da identidade dos estudos organizacionais, mas sim para o fortalecimento de uma dada identidade, maleável e oportunista.

<sup>29</sup> Uma ilustrativa descrição dessa maneira norte-americana de produzir ciência, com os consequentes impactos sobre a Administração enquanto campo de conhecimentos, pode ser apreciada em Whitley (1984).

com a perda da multidiversidade de experiências nele presente, e a manutenção do domínio econômico-financeiro sobre os demais enclaves da sociedade. A isso, acresce-se dois aspectos fundamentais. O primeiro é a despolitização da dinâmica organizacional, com a consequente obstrução ou descrédito do processo emancipatório. Conforme afirmam Alvesson e Willmott (1992), ou a emancipação é rejeitada, pelo fato de a Administração não ter nela qualquer interesse ou a organização não ser seu *locus*, ou é substituída pelo reformismo das condições materiais e simbólicas de trabalho, trazendo uma falsa sensação de satisfação e um proveitoso aumento de produtividade. Desta forma, a refração semântica contribui para o reposicionamento do político na teoria e na prática em organizações - fora de suas fronteiras.

O segundo aspecto, que será tratado no quinto pilar, é o ocultamento das relações colonialistas entre o centro e a periferia econômica e organizacional do sistema mundial. Com a universalidade conceitual propiciada pela refração semântica, deixa-se de abordar a geopolítica do conhecimento. O colonialismo, tal como afirmou Santos (2008), se deixou de existir no plano das relações políticas, persiste com veemência no plano das relações sociais, impregnado nos pensamentos, nos julgamentos e nas ações humanas. Indo além, flui livremente no plano teórico e nas concepções de prática que compõem o ideário do *mainstream* dos estudos organizacionais.

A pretensa neutralidade da ciência moderna, como *ethos* dotado dos parâmetros internos aptos a regular e validar conhecimentos e a orientar o desenvolvimento, despida de condicionantes históricos, políticos e culturais, representativa de uma consciência transcendental capaz de atuar em nome de tudo o mais que não se encaixe em seus cânones, tem aí função destacada e merece, dessa forma, reconsideração. A ciência, em geral, de aparelho legitimador das estruturas econômica e política (SANTOS, 1978), deve ser encarada como força emancipadora – fomentadora da capacidade crítica de tornar alguém sujeito autônomo apto a formar coletivamente sua história (DEMO, 1995). As comunidades de pesquisadores em estudos organizacionais, em particular, na transição necessária, de sistema social organizado e coordenado mediante competição por reputação (WHITLEY, 1984), devem ser revistas como representativas das múltiplas vozes, realidades e racionalidades organizacionais, exercendo embates discursivos no contexto de espaço deliberativo e dialógico.

O quarto pilar representa a teleologia da organização. Trata-se, em verdade, de uma concepção teleológica que forneceu à realidade da vida humana associada não só os subsídios ideológicos e discursivos

para a construção e manutenção da superioridade, imprescindibilidade e do caráter insubstituível da organização enquanto unidade econômica de produção, mas também para a ampliação de sua autoridade e de seus valores aos demais enclaves humanos.

Os subsídios ideológicos e discursivos necessários à consolidação da concepção teleológica de organização jungem-se às noções de que (i) o progresso social é consequência direta dos aumentos sucessivos na produtividade econômica que, por sua vez, decorre da intensificação tecnológica, planejada e implementada sob os auspícios do *management* (PAULA, 2007); (ii) as organizações são dotadas de uma virtude moral, pois compatibilizariam o individual e o coletivo em decisões racionais que melhorariam a condição intelectual, econômica e social do homem moderno; (iii) as organizações representariam o *locus* ideal de exercício da razão científica, liberando o homem das amarras da tradição e do pensamento teocrático que estagnaram a evolução humana durante tantos séculos; (iv) as organizações necessitariam de uma condução técnica, profissional e planejada, cabendo aos gerentes essa responsabilidade; (v) tais gestores estariam respaldados, em sua atividade, por fundamentos ontológicos e epistemológicos, os primeiros centrados na capacidade de tradução e de previsão das incertezas do mundo real e os segundos pela encarnação do conhecimento de perícia necessário para essa tarefa.

Com o advento do capitalismo industrial, a denominada sociedade organizacional emergiu como representativa da razão, liberdade, justiça e progresso material. Como Reed (1998) destaca, ao servirem como instrumento de coordenação entre interesses individuais e processos decisórios coletivos, as organizações garantiriam tanto a ordem e o progresso sociais quanto a liberdade pessoal. Desta feita, a organização formal tornou-se o modelo dominante na sociedade contemporânea e o padrão de racionalidade a ela inerente tornou-se o padrão cognitivo geral.

A partir dos anos 80, com o capitalismo neoliberal, a teleologia da organização foi intensificada pelo movimento gerencialista e as inúmeras reformas de Estado dele decorrentes, irradiadas para o resto do mundo pelo governo Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e pela administração Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos. Os princípios e valores preconizados pelo *management* foram cooptados pela arena política e espraiaram-se para a Administração Pública e a esfera social. A lógica da organização tornou-se universal e o homem passou a ser avaliado em termos de sua compatibilidade com a sociedade

organizacional, ou seja, em relação à função técnica que aí desenvolve e dos resultados que gera a partir de seu trabalho.

Todavia, paradoxalmente, ao mesmo tempo que intensificada, a teleologia organizacional começa a evidenciar sinais de desgaste. O *corpus* discursivo da superioridade técnica e da virtude moral das organizações passa a ser confrontado com uma realidade permeada por desigualdades sócio-econômicas, desfragmentações político-culturais e esgotamento da biosfera, muito embora a incompletude autoritária dos estudos organizacionais, em especial nos três pilares já discutidos, evite a todo custo demonstrá-la.

A trinca aberta no bloco até então sólido da teleologia da organização está ligada, incontestemente de dúvidas, à derrocada do projeto emancipador da modernidade, que, segundo Santos (1995, 2008), ao convergir para o capitalismo, oportunizou, de um lado, a supremacia do mercado em detrimento do equilíbrio entre comunidade, Estado e mercado, e, de outro lado, o predomínio da ciência e da técnica em detrimento do equilíbrio entre literatura/artes, direito e ciência/técnica.

O quinto e último pilar da incompletude autoritária pode ser denominado de colonialismo intelectual e envolve a problematização de quem produz o conhecimento organizacional válido, em que contexto e para quais destinatários, ou seja, o interesse pela geopolítica do conhecimento, tradicionalmente subjugada pelo *mainstream* do management, diante do reposicionamento da esfera política para além de suas fronteiras, como já destacado anteriormente no pilar da refração semântica. Por colonialismo intelectual, entende-se as relações desiguais, do ponto de vista epistemológico, entre duas ou mais partes, que caracterizam a pretensa inferioridade de uma parte em relação à outra, daí decorrendo ou a imposição ou a reprodução de ideias e fenômenos sociais de maneira descontextualizada.

Boyacigiller e Adler (1991) demonstram que, do ponto de vista sócio-histórico, têm-se a hegemonia e a universalidade do conhecimento organizacional norte-americano, decorrente da proeminência militar, política e econômica do pós-guerra ianque, com a consequente importância das escolas e periódicos de gestão daquele país. Tal hegemonia foi moldada em um contexto histórico particular – décadas de 30 a 50 e, especialmente, a Segunda Guerra Mundial –, na qual os Estados Unidos alcançaram o *status* de novo centro de pesquisa nos campos altamente prestigiados das ciências naturais (WHITLEY, 1984).

Naturalmente, o sucesso dos métodos e paradigmas de pesquisa nas ciências naturais, fundamentadas em pesquisas quantitativo-experimentais, foi transplantado para o campo das ciências sociais

aplicadas e, particularmente, à Administração e aos estudos organizacionais, norteados pela lógica da razão instrumental, espalhando-se pelo resto de globo, devido à supremacia estadunidense na geopolítica mundial.

Dois elementos garantiram o sucesso expansionista do conhecimento organizacional norte-americano: (i) as instituições de ensino norte-americanas, que exerceram controle direto sobre o processo de criação e consolidação do ensino e da pesquisa acadêmicas em outras partes do mundo, mediante, por exemplo, missões técnicas e intercâmbio de docentes na Europa e no Brasil, produzindo e difundindo as modernas técnicas e conhecimentos em Administração; e (ii) as multinacionais norte-americanas, que desenvolveram a noção da administração ensinada e profissional, nos moldes das escolas de gestão norte-americanas. Trata-se, portanto, um sistema hegemônico recursivo e autossustentável.

As consequências do colonialismo intelectual para os estudos organizacionais envolvem o universalismo e o exclusivismo de uma ontologia e de uma epistemologia específicas. A ontologia a ser retratada é a realidade das grandes organizações complexas, intensivas em capital, conhecimento e tecnologia, circundadas por um ambiente incerto que exige a aplicação de métodos científicos de previsão e de um perfil profissional empreendedor e instrumentalista. A epistemologia decantada é a da quantificação, financeirização, decomposição e sintetização de elementos, inclusive humanos, sob o amparo da neutralidade dos valores científicos. No campo do ensino e da pesquisa, a Administração e a gestão predestinam-se, nesse ideário, a garantir a produtividade organizacional, numa abordagem do conhecimento e da verdade circunscrita à eficiência financeira. Para tanto, o homem, enquanto recurso de produção, deve ser adaptado ao sistema produtivo, tanto no âmbito ideológico quanto das operações de trabalho.

No Brasil, o colonialismo intelectual traduz-se, primeiro, na importação de tecnologias de gestão norte-americanas, em tradução e adaptação neutralizada e higienizada de valores, sem preocupação com a adequação ao contexto local. Segundo, na descaracterização e, principalmente, na desconsideração de um modo brasileiro de gerenciar e de estudar as organizações locais, cuja tendência é o empobrecimento da rica variedade cultural e histórica da realidade brasileira. Os estudos organizacionais deixam de refletir a pluralidade da vida real e dela se aproximar.

Uma das alternativas de aproximação dos estudos organizacionais à pluralidade da vida real é aquela que se representa pela Gestão Social,

baseada em uma epistemologia reconstrutora do conhecimento a partir da produção social – a teoria crítica –, centrada no ato comunicativo racional e emancipador, concretizado na esfera pública; portanto, preocupada tanto com a individualidade quanto com a intersubjetividade, tendo como finalidade o atendimento do bem-comum da sociedade.

### **2.1.2 Crítica ao paradigma da incompletude autoritária: a Gestão Social**

Não obstante a indefinição em relação às origens da terminologia Gestão Social (CANÇADO; TENÓRIO, PEREIRA, 2011), a concepção do termo e o surgimento deste campo de estudos estão fortemente vinculados ao professor e pesquisador Fernando Guilherme Tenório, que desde 1990 coordena o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV).

De maneira geral, são quatro as experiências de vida e de academia que propiciaram a Tenório o amadurecimento do conceito de Gestão Social, consolidado em artigo publicado no ano de 1998 na Revista de Administração Pública (RAP) – “Gestão social: uma perspectiva conceitual” -, considerado o primeiro texto nacional sobre o assunto: (a) o contato com o texto de Giorgio Rovida (1985), intitulado “A revolução e a guerra na Espanha”, que versa sobre as experiências autogestionárias durante a guerra civil espanhola; (b) a participação no *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social*, ocorrido em 1992 na Bolívia; (c) o contato com o livro “*Pobreza: un tema impostergable – nuevas respuestas a nivel mundial*”, organizado por Bernardo Kliksberg (KLIKSBURG, 1994), possivelmente o primeiro texto latino-americano sobre a temática da Gestão Social; (d) a participação, em 1997, no *Curso de Directivos em Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (TENÓRIO, 2010a; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

“Gestão social: uma perspectiva conceitual” teve a intenção de diferenciar a gestão social da gestão estratégica e de estabelecer um *locus* ideal à gestão social – o terceiro setor -, algo que mais tarde veio a ser motivo de reavaliação (TENÓRIO, 2010a). A partir desse marco conceitual, o campo de ensino, pesquisa e práticas voltado à Gestão Social entra numa fase de aprofundamento conceitual, delimitação metodológica e epistemológica e reconhecimento acadêmico, mantendo

até hoje o seu caráter *in progress* (BOULLOSA, 2009). Ao PEGS/EBAPE/FGV, centro pioneiro na abordagem da Gestão Social no Brasil, associam-se, num primeiro momento, o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), o Centro de Empreendedorismo Social e Administração do Terceiro Setor da Universidade de São Paulo (CEATS/USP), o Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEATS/PUC-SP) e o Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NIPETS/UFRGS).

Com a expansão da Gestão Social para outros grupos de pesquisa vinculados a instituições de ensino superior brasileiras, como a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), a Universidade Federal de Tocantins (UFT), a Universidade Federal de Viçosa (UFV) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), surge a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RPGS) e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), que caminha para a sua sétima edição. Desta feita, não obstante as visões que a consideram uma área de aplicação e de conhecimento (CANÇADO, 2011), além das indefinições e ambiguidades conceituais e de delimitação enfrentadas pelos seus *practitioners* (PINHO, 2009), a gestão social, ainda embrionária na academia brasileira (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009; FISCHER, 2002), tem, na condição de prática, adquirido força, caminhando para um processo de institucionalização acadêmica e societal.

### 2.1.2.1 Orientações normativas e eixos temáticos da Gestão Social

Três são as principais orientações normativas da Gestão Social: (i) a de França Filho (2003, 2008); (ii) a de Fischer e associados; e (iii) a de Tenório, que serve de fundamento teórico à pesquisa e será aprofundada nas seções seguintes.

França Filho (2008) compreende a Gestão Social a partir de dois níveis analíticos – como problemática da sociedade e como modalidade específica de gestão. No primeiro caso, a Gestão Social estaria ligada à gestão das demandas e necessidades do social, vinculando-se estritamente com a noção de política social ou, mais especificamente, como sugerem Pimentel et al (2010), com a ideia de gestão pública. A Gestão Social assumiria, desta feita, uma concepção teleológica delineada, voltada à concretização dos anseios coletivos ou societários.

Subjacente a essa normatividade, assenta-se a premissa de que a Gestão Social representaria o deslocamento do sistema de governança pública do Estado para a sociedade, mediante formas autônomas de organização do tecido social. Com isso, o sistema político deixa de ser monopólio exclusivo do Estado, não obstante o seu importante papel, agora como mediador e incentivador de um sistema plural de governança, no que toca à gestão dos serviços públicos (FRANÇA FILHO, 2008).

No segundo caso, a gestão social constitui uma lógica diferenciada e combativa à gestão subordinada pela lógica individualista pautada na racionalidade instrumental (FRANÇA FILHO, 2003). Como modalidade específica, a Gestão Social fundamenta-se em novas formas e laços de solidariedade, alicerçados na capacidade de auto-organização da sociedade. Nesse sentido, constitui-se em via alternativa de gestão, tipo-ideal distinto tanto da gestão estratégica, voltada ao cálculo utilitário de consequências e à finalidade econômico-mercantil da ação organizacional, quanto da gestão pública, também tendo o cálculo utilitário de consequências como lógica subjacente, apesar de direcionada ao bem-estar coletivo.

Nesse diapasão, a gestão social suporia uma “[...] ação política das organizações no sentido de atuarem ou agirem num espaço público” (p. 34), dotada da vocação de redefinir as relações entre economia e política – tradicionalmente dominada pelos aspectos econômicos -, e entre o econômico e o social – marcada pela deturpação do econômico em mercantil (FRANÇA FILHO, 2008).

A Gestão Social, nessa abordagem, representa o modo próprio de gestão das organizações da sociedade civil, localizadas na esfera pública não estatal. A lógica de ação subjacente seria a racionalidade substantiva, que permearia objetivos não econômicos, de fins sociais. Essa representação marca a diferenciação da orientação de Tenório, cujo *locus* se amplia para qualquer esfera de atuação.

Dois seriam os desafios dessa gestão, seja sob a dimensão societária, seja sob a dimensão organizacional: (i) a superação de uma cultura política clientelista e patrimonialista que historicamente representa o *mainstream* nas organizações sociais; e (ii) a necessidade de consolidação de um *corpus* metodológico – ainda em formação, no atual estado da arte do campo -, que preencha os requisitos de uma gestão legitimamente voltada ao social (FRANÇA FILHO, 2008).

Fischer e associados, por sua vez, aproximam a gestão social da temática do desenvolvimento, considerando-a como gestão do desenvolvimento social (FISCHER, 2002) e conceituando-a como

um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006, p. 4).

O conceito central na concepção de gestão do desenvolvimento social é o de governança, compreendido como “[...] poder compartilhado ou ação coletiva gerenciada” (p. 9), “[...] que tem um significado inclusivo, indicando participação de maior número de atores em processos não dissociados de cooperação e competição” (p. 1) (FISCHER, 2002).

Cinco proposições, na visão de Fischer (2002), marcariam a substantividade dessa gestão voltada ao desenvolvimento social: (i) trata-se de processo de mediação entre níveis de poder individual e social, representando, na essência, a negociação de significados sobre o que deve ser feito, porque e para quem; (ii) é campo de conhecimento e espaço de práticas híbrido e contraditório, no qual articulações, alianças e pactos definem a dialogicidade entre cooperação e competição; (iii) por ser gestão, busca a eficácia, embora assentada em outra base ética – a da responsabilidade<sup>30</sup>; (iv) é gestão de redes, vista em perspectiva ampliada, e, concomitantemente, em perspectiva micro, da subjetividade presente nas relações humanas; e (v) está embebida em contexto cultural, que, ao mesmo tempo, a conforma e para o qual contribui, tanto que “[...] o gestor social é gestor do simbólico, do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades” (p. 10) (FISCHER, 2002).

---

<sup>30</sup> Aqui, nota-se elemento diferenciador em relação à abordagem normativa de Tenório, fundamentada numa ética da discussão. Tal ética, fundada na reciprocidade e na intersubjetividade, pressupõe que “[...] se os indivíduos, ao se comunicarem entre si, respeitando as exigências de validade de um discurso que tem um sentido, que exprime a busca da verdade [...]” (p. 16), “[...] estão em condições de chegar a um acordo e de encontrar soluções justas e eficazes” (p. 16) (ENRIQUEZ, 1997).

Nesse diapasão, a gestão do desenvolvimento social se concretizaria em três eixos – articulação de valores, elaboração de normas e questionamento coletivo exercido em interação social -, sendo proposta multiparadigmática e interdisciplinar, com teoria e prática intrinsecamente relacionadas (FISCHER *et al*, 2006; GONDIM; FISCHER; MELO, 2006).

A gestão do desenvolvimento social apresenta dois caracteres elementares em relação às demais abordagens normativas: (i) a intenção manifesta de compatibilizar racionalidade instrumental e racionalidade substantiva. O equilíbrio entre os tipos de racionalidade faria com que a gestão social atingisse de forma mais eficaz o desenvolvimento social orientado por resultado, mediante o cálculo utilitário de consequências entre finalidades e anseios coletivos; (ii) o reconhecimento da existência e potencialidade de interferência das relações de poder na intersubjetividade, algo que pode, em tese, restringir a capacidade de cada um se posicionar no debate.

Além da temática do poder, cuja interferência nomeadamente ocorreria na articulação dos múltiplos níveis sociais, devido à tensão potencial de conflitos entre atores envolvidos e escalas de poder, a gestão social necessita enfrentar, nessa abordagem, os paradoxos da (i) miscigenação entre práticas híbridas e contraditórias, pois a cooperação não exclui a competição e ambas assentam-se sobre racionalidades distintas e antagônicas, (ii) do atendimento da eficácia e eficiência, as quais, embora consideradas, devem ser tratadas sob ótica conceitual e analítica própria ao campo, e (iii) da importância do contexto cultural, sempre subjetivo e carregado de viés ideológico (FISCHER, 2002).

As abordagens de França Filho e de Fischer e associados, em conjunto com a de Tenório, são as mais representativas e, por isso, não as únicas. Em esforço de categorização não exaustivo, as abordagens expostas e os estudos a elas convergentes, bem como os demais trabalhos em gestão social, concentram-se em três eixos temáticos de discussão: (i) metodológico; (ii) organizacional; e (iii) societário.

No primeiro, a ênfase recai sobre a processualidade de construção e implementação de estratégias e ações, isto é, sobre a instrumentação da gestão social. Envolve, desta forma, a concepção de gestão social como instrumento, processo ou conjunto de ações adequado à intervenção na realidade social, representando a dimensão meio. O Quadro 1 apresenta os conceitos vinculados a esse eixo temático.

**Quadro 1** – Referências conceituais da gestão social – Eixo temático: metodologia

Eixo temático	Categoria analítica distintiva	Conceito	Autor
Metodológico	Instrumento para o acesso à riqueza social	“(…) um <b>conjunto de estratégias</b> voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social, ocupa-se, portanto, da <b>ampliação do acesso à riqueza social</b> – material e imaterial -, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como <b>direito social, sob valores democráticos</b> , como equidade, universalidade e justiça social” (p. 32) (grifo nosso)	Silva (2004)
	Políticas públicas e programas/projetos sociais	“Se trata da <b>gestão das ações sociais públicas</b> , sendo que a gestão do social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. E as respostas a essas demandas e necessidades são as <b>políticas sociais, os programas e projetos sociais</b> . A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de <b>assegurar por meio de políticas e programas públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias</b> ” (p. 28) (grifo nosso)	Carvalho (1999)

	Ações e estratégias para o desenvolvimento local	“Entendemos gestão social como um <b>processo social</b> , permeado por contradições e disputas entre as instâncias que compõem a sociedade e os projetos societários que representam, de <b>construção e implementação de ações e estratégias</b> , firmados por pactos sociais formais e/ou informais, que <b>visem o desenvolvimento social num determinado território</b> ” (grifo nosso)	Bordin (2009)
	Instrumento para políticas públicas	“a ideia de gestão social diz respeito à <b>gestão das demandas e necessidades do social</b> ” (p. 66) (grifo nosso)	Schomer; França Filho (2008)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das referências consultadas (2011).

No eixo organizacional, por sua vez, a gestão social é definida como processo gerencial ou modo de gestão. Ou seja, representa forma ou espaço de gestão, encampando a ideia de execução. O Quadro 2 apresenta os conceitos associados.

**Quadro 2** – Referências conceituais da gestão social – Eixo temático: organizacional

<b>Eixo temático</b>	<b>Categoria analítica distintiva</b>	<b>Conceito</b>	<b>Autor</b>
<b>Organizacional</b>	Ação gerencial negociada	“(…) o conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e	Tenório (2002)

		política” (p. 7) (grifo nosso)	
<b>Organizacional</b>	Processo gerencial dialógico	“o conceito de gestão social é entendido como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (grifo nosso) e “a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo” (grifo nosso)	Tenório (2007b)
<b>Organizacional</b>	Locus de exercício da cidadania e da participação coletiva e organizada	“como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (grifo nosso).	Tenório (2007b)
<b>Organizacional</b>	Processos administrativos	“(…) o processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social, que se desenvolve perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes, envolvidos em uma organização que tende a incorporar atributos do espaço público não estatal, na abordagem que faz da questão social. Esses atributos são os elementos que, de forma coordenada e convergente, devem ser observados e tomados como parâmetros no desenvolvimento do	Cabral (2007)

		processo de gestão” (p. 134) (grifo nosso)	
<b>Organizacional</b>	Modo de gestão	<p>“Corresponde ao modo próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretenham, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projetos” (p. 32) (grifo nosso)</p> <p>“trata de uma gestão voltada para o social. Nesse sentido, a gestão seria definida, antes de tudo, por sua finalidade” (p.64) (grifo nosso)</p>	França Filho (2008); Schommer; França Filho (2008)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das referências consultadas (2011).

No eixo societário, por seu turno, o conceito é compreendido como desenvolvimento emancipatório da sociedade, incluindo a noção de finalidade, que é a de enfrentamento à questão social e de transformação societária. O Quadro 3 apresenta os principais conceitos relacionados.

**Quadro 3** – Referências conceituais da gestão social – Eixo temático: societário

<b>Eixo temático</b>	<b>Categoria analítica distintiva</b>	<b>Conceito</b>	<b>Autor</b>
<b>Societário</b>	Capacidade interventiva e potencial de transformação da sociedade	Seria o processo onde a dimensão social se torna um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução social, incorporando “nas decisões empresariais, ministeriais, comunitárias ou individuais, as diversas dimensões e os	Ladislau Dowbor (1999, 2011)

		diversos impactos que cada ação pode ter em termos de qualidade de vida”, onde a atividade econômica passa a ser um meio, e o bem-estar o fim, onde se faz necessário “repensar formas de organização social e a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social” (grifo nosso)	
<b>Societário</b>	Desenvolvimento democrático e emancipatório da sociedade	“(…) gestão social como 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, em vista do enfrentamento às expressões da questões sociais, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e municipal, entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder” (p. 78) (grifo nosso)	Maia (2005)
<b>Societário</b>	Desenvolvimento das potencialidades humanas	Gestão centrada “no processo de desenvolvimento, na proteção da vida, na preservação do meio ambiente, no atendimento das necessidades e no desenvolvimento das potencialidades humanas” (p.	Carrion; Calou (2008)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das referências consultadas (2011).

Os eixos temáticos discutidos relacionam-se recursivamente, isto é, dependem e influenciam um ao outro. A abordagem normativa adotada nesta pesquisa é a de Tenório que, como visto, tem relacionamento mais íntimo com o eixo temático organizacional. A gestão social, portanto, vem a ser um processo gerencial ou modo de gestão particular, não devendo ser limitado ao âmbito organizacional, mas sim servindo como parâmetro e paradigma para a elaboração de políticas sociais, ações para o enfrentamento das questões sociais e a transformação societária. As particularidades dessa forma de gestão, a partir da perspectiva de Tenório, serão examinadas em pormenor nas seções subsequentes.

### 2.1.2.2 Fundamentos epistemológicos da Gestão Social

A perspectiva de Gestão Social alicerçada em Tenório (1998, 2005, 2006, 2007b, 2008a, 2008b, 2008c, 2010a, 2010b, 2010c), pioneira e mais representativa, embora não a única, surge do descontentamento do autor, a partir da leitura de Guerreiro Ramos, com o viés prescritivo, instrumental e limitante da Administração enquanto área de conhecimento, o qual não tem “[...] permitido que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora” (TENÓRIO, 2008b, p. 31).

Os referenciais epistemológicos que norteiam a construção da visão de Gestão Social aqui abordada advêm da Escola de Frankfurt: (i) a noção de teoria crítica, em oposição à teoria tradicional, esta já delineada em seção anterior; e (ii) a ideia de ação comunicativa, proposta por Jürgen Habermas.

A teoria crítica possui o fito de investigar as inter-relações dos fenômenos sociais e destes com as leis históricas que vigem na sociedade estudada (TENÓRIO, 2008c). Em outras palavras, a estrutura lógica da teoria crítica capta a dimensão histórica dos fenômenos, indivíduos e sociedades. Nela está implicada, primeiro, a primazia da totalidade (sociedade) sobre a particularidade (sujeito) e, segundo, uma relação orgânica entre sujeito e objeto, na qual “o sujeito do conhecimento é um sujeito histórico que se encontra inserido em um processo igualmente histórico que o condiciona e molda” (FREITAG, 1986, p. 42).

A ciência e o cientista, vistos sob a égide da teoria crítica, afastam-se da ideologia da neutralidade valorativa, presente na teoria tradicional, assumindo a condição de analistas e críticos da situação, em esforço de intervenção e redirecionamento do processo histórico em favor da emancipação humana, a partir de ordem social justa e igualitária (FREITAG, 1986).

A teoria crítica, assim, tem uma expectativa consciente e deliberada acerca da necessidade e dos fins da razão. A necessidade da razão para os teóricos críticos volta-se à assimilação de juízo existencial – libertar a humanidade das restrições socialmente desnecessárias e restritivas ao esclarecimento consciente e à expansão da autonomia individual e intersubjetiva. Os fins da razão convergem essencialmente ao futuro de uma humanidade emancipada (FREITAG, 1986), isto é, capaz de alterar seu modo de vida ao promovê-la num tipo de autoconhecimento e entendimento da condição social que pode servir de amparo para tal mudança (ALVESSON; WILLMOTT, 1992). O ser humano, nesse contexto, é capaz de reconhecer o outro como sujeito e, como tal, modelar o curso dos acontecimentos, fazendo uso de sua capacidade de ser social (FORESTER, 1994). Essa premissa, assentada na noção de competência comunicativa, constitui o cerne da teoria de Habermas.

Jürgen Habermas, da segunda geração de Frankfurt, muito embora esteja eletivamente afiliado à teoria crítica, ao preservar, das contribuições de Horkheimer e Adorno, a dimensão crítica da realidade e a rejeição de falsos determinismos, deixa de aderir ao pessimismo de seus antecessores – para os quais a razão instrumental, peculiar ao capitalismo econômico e ao modo técnico de produção a ele associado, sem alternativa epistemológica concreta, seria incapaz de levar o ser humano à emancipação -, ao conceber um novo conceito de razão, fundado no ato comunicativo, distinto tanto da orientação instrumental quanto da orientação dos primeiros frankfurteanos, esta última voltada a uma visão kantiana de razão subjetiva, autônoma, conhecedora do mundo e demarcadora dos destinos humanos.

Em sua *“Teoría de la acción comunicativa”* (1987), Habermas traz o conceito de racionalidade comunicativa, um tipo de razão efetivado intersubjetivamente no decorrer do processo de interação dialógica dos atores envolvidos em determinadas situações. Busca, nesse sentido, recuperar o projeto inicial da Escola de Frankfurt, tratando de estabelecer uma alternativa para a emancipação por intermédio da razão. Muito embora a primeira geração da Escola de Frankfurt não negasse a razão como instrumento de emancipação, os termos exclusivamente

denunciatórios delineados por Horkheimer, Adorno e Marcuse não propunham alternativa propositiva em que razão e emancipação passassem a constituir caminho comum. A contribuição principal de Habermas parece ter sido, desta forma, o redirecionamento da teoria crítica para a razão emancipatória (FREITAG, 1986; ASSOUN, 1991; MATOS, 1993; VIZEU, 2005).

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

Assim, a teoria da ação comunicativa revela profundo convencimento de Habermas quanto à capacidade linguística e cognitiva do ser humano, capaz de, no relacionamento discursivo<sup>31</sup>, alcançar a verdade, consensualmente formada. É a predisposição ao entendimento mútuo das significações envolvidas, no contexto da interação comunicativa, a solução que Habermas defende para a reconstrução racional do ato de fala e, em decorrência, a superação das contradições da racionalidade instrumental (VIZEU, 2005).

A teoria do consenso da verdade, subjacente à noção de racionalidade comunicativa, envolve a capacidade de distinguir entre essência e aparência, isto é, de identificar as afirmações verdadeiras, entre ser e ilusão e entre ser e dever. (HABERMAS, 1987). Para que ocorra a ação comunicativa e a verdade consensual seja obtida, Habermas entende que o ato de fala deve contemplar quatro requisitos: (i) veracidade – o que é dito deve ser verdadeiro; (ii) sinceridade – a intenção explicitada deve ser autêntica; (iii) retidão – as normas sociais

---

<sup>31</sup> É importante apontar que, ao concentrar-se na análise do discurso, Habermas preocupa-se com os argumentos e tipos de justificação que possam ser publicamente convincentes, isto é, eticamente amparados. Outras abordagens da ação social linguisticamente mediada, como a de Bohman, diferem nesse sentido ao tratar não do discurso, mas do diálogo, interessadas, em particular, nos efeitos práticos – coordenação de ações pelo convencimento – produzidos pela interação pública (FARIA, 2000).

a que se recorre devem ser válidas para todos os participantes; (iv) inteligibilidade, isto é, a manifestação deve ser clara para todos (FORESTER, 1994; VIZEU; BIN, 2008).

Desta feita, a ação comunicativa pressupõe “[...] um ideal de consenso livre de coerção, e de compreensão e de acordo não manipulados” (FORESTER, 1994, p. 137). Isto evidencia o papel ideológico da dominação na manutenção de dada ordem social, pois, não manipulados e conscientes das evidências e justificativas discursivas adequadas, os indivíduos reuniriam condições de, livremente, aceitar a veracidade ou legitimidade de determinada postura ou fenômeno interveniente (FORESTER, 1994).

Dado que o ato de fala, para Habermas, é uma construção intersubjetiva de significados, de forma que há uma intenção para o agente da fala e uma interpretação para o ouvinte ou observador, a comunicação natural, fundamentada na racionalidade comunicativa, pressupõe, além do acordo comum quanto ao significado das proposições emanadas, um mecanismo específico de coordenação da ação e uma noção particular de reciprocidade (HABERMAS, 1990).

Isso porque, ao agir por intermédio da fala, o indivíduo pode emaranhar-se em dois tipos fundamentais de ação social linguisticamente mediada – ação monológica ou estratégica e ação dialógica ou comunicativa. Na primeira, a linguagem é meio de transmissão de informações. O sujeito, ao tratar o outro como objeto, intervém na realidade objetiva para a satisfação de seus anseios. Para Habermas (1987, p. 123), a ação estratégica ocorre “[...] quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervêm a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista [...]”.

Constituindo, portanto, uma forma de manipulação, seja consciente ou não, a ação monológica ou estratégica busca o acordo sem entendimento das pretensões dos interlocutores, ou seja, recorrendo a uma distorção comunicativa, ao deturpar os requisitos da veracidade, sinceridade, retidão e inteligibilidade. Não se vislumbra o acordo comum, mas sim o convencimento de uma das partes sobre a outra, em relação marcada pela assimetria de argumentos e de poder. A coordenação da ação social passa a depender da influência de um dos atores sobre o outro e sobre a situação contextual, isto é, concretiza-se mediante recursos não lingüísticos (HABERMAS, 1990; VIZEU; BIN, 2008).

Na segunda – a ação dialógica ou comunicativa -, a linguagem é utilizada tanto como meio para transmissão de informação quanto como fonte de integração social. A própria pretensão de validade que permeia os discursos, em busca do consenso intersubjetivamente construído, basta para a coordenação da ação social. A relação linguística é travada entre sujeitos, não entre sujeito-objeto, dotada de uma intersubjetividade capaz de realizar a emancipação humana via interação social. Como destaca Habermas, a ação comunicativa

[...] se refere [*sic*] a interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que (já seja com meios verbais ou com meios extraverbais) entabulam uma relação pessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com ele suas ações. O conceito aqui central é o de interpretação, se refere primordialmente [*sic*] a negociação de definições da situação susceptível de consenso (HABERMAS, 1987, p. 124).

É esse par – ação social estratégica e comunicativa<sup>32</sup> -, que dá origem e fundamento às noções de gestão estratégica e gestão social. Isso porque, como destaca Tenório (2008c), enquanto a gestão estratégica “é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)” (p. 23), a gestão social

---

<sup>32</sup> O uso da teoria da ação comunicativa nos estudos organizacionais, em consonância com a apropriação do referencial teórico pela Gestão Social, constitui opção para abordagens alternativas à orientação funcionalista dominante, em particular: (i) por levantar-se como corpo teórico útil ao entendimento da organização como locus de interações linguísticas entre sujeitos capazes e, em decorrência, à análise das distorções comunicativas presentes na prática gerencial tradicional (relação gerente-trabalhador, monológica) e no modelo organizacional dominante (burocracia e hierarquia, inibidoras da competência comunicativa); (ii) por permitir a identificação e a sobreposição das restrições social e comunicativamente desnecessárias à cooperação social e à ação democrática, se entendidas como processos dialógicamente orientados (FORESTER, 1994; VIZEU, 2005).

contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais (p. 25-26).

Por certo, a ideia de racionalidade comunicativa e de ações sociais linguisticamente mediadas está englobada uma conceituação mais ampla de sociedade, delineada, para os objetivos aqui pretendidos, na discussão entre mundo vivido (*Lebenswelt*) e concepção sistêmica e na decorrente necessidade de uma esfera pública de deliberação. Tais referenciais, além de consolidarem por definitivo o entendimento de Gestão Social, servem de pressuposto para a compreensão de um conceito central a esse tipo de gestão – a cidadania deliberativa.

Para Habermas, a esfera sistêmica da sociedade, constituída pelos subsistemas econômico, marcado pela lógica do dinheiro, e estatal, delineado pela lógica do poder, representa a realidade social em que atua a razão instrumental<sup>33</sup>. Nela, as forças produtivas se organizam de tal forma, em busca da máxima produtividade e da sobrevivência material do homem, que o diálogo é excluído, sendo desnecessário num tipo de sociedade que encontrou no dinheiro e no poder o código linguístico universal. Como essas linguagens fundamentam-se em imperativos categóricos que não se tornam objeto do diálogo intersubjetivamente realizado, a validade linguística não necessita de questionamento (FREITAG, 1986).

Em contrapartida, Habermas compreende que a sociedade, de modo geral, é composta também pelo mundo da vida que, por sua vez, forma-se através dos subsistemas da cultura, da sociedade e da personalidade. É o espaço por excelência da razão comunicativa, onde os atores sociais, por intermédio do diálogo, buscam o consenso. As ações sociais mediadas pela linguagem natural, sem distorções estratégicas, intentam a integração social, possibilitada pela memória e história coletivas socialmente construídas pelos atores sociais (FREITAG, 1986; HABERMAS, 1987).

Acontece que, para Habermas (1987), mundo da vida e mundo dos sistemas não estão integrados. Com a modernidade, os subsistemas Estado e mercado impõem ao mundo da vida, respectivamente, a

---

<sup>33</sup> É, segundo Habermas (1987), o espaço da técnica, do trabalho, da ciência, da economia, da administração.

burocratização e a monetarização. Em outras palavras, a razão instrumental do mundo dos sistemas tende a dominar a razão comunicativa do mundo da vida. Urge, portanto, à razão comunicativa, preservada e institucionalizada em certos *locus* social, nomeadamente no mundo da vida, resgatar o domínio perdido e reorientar a razão instrumental dentro de seus limites originais – espaço sistêmico.

A institucionalização desses espaços de exercício da razão comunicativa representa, para Habermas (2003a), a ideia de esfera pública. É nesse espaço social que os destinos da sociedade são definidos, mediante questionamento e reavaliação dos valores e normas vigentes no mundo da vida, isto é, onde os problemas que afetam o conjunto da sociedade são recepcionados, discutidos e tematizados (FARIA, 2000). A esfera pública, portanto, é a arena institucionalizada de interação discursiva, na qual cidadãos deliberam sobre assuntos comuns.

Diferenciada da noção de Estado, é composta por indivíduos privados que se constituem em público através da deliberação e da interação discursiva. Ademais, não se confunde com o conceito de comunidade, vez que este termo pressupõe a existência de grupo relativamente unido e homogêneo. O adjetivo público, por seu turno, ressalta o caráter aberto e ilimitado da interação discursiva, implicando diferenças, antagonismos e debates (FRASER, 1994). A consolidação da esfera pública depende da qualificação e institucionalização da opinião pública, ligada à noção de publicidade do poder político e social.

Isso tendo em vista que, para Habermas (2003a), a esfera pública representa verdadeira “caixa de ressonância” dos problemas que devem ser resolvidos pelo sistema político. A sociedade civil, base social da esfera pública, concatenada com os problemas societários que ocorrem nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões do mundo da vida para o espaço institucionalizado de interação comunicativa. Após tematizados, tais problemáticas são tratadas pelo sistema político-administrativo, cujas decisões, formadas a partir de processo deliberativo, representam a verdadeira vontade política daqueles que interagem no mundo da vida, isto é, são legítimas (FARIA, 2000).

Ao revestir as decisões políticas da necessária legitimidade, quando aproxima os direcionamentos políticos da materialidade do mundo da vida, a esfera pública permite que uma comunidade livre de cidadãos iguais debata autonomamente os destinos de sua vida individual e coletiva. Para tanto, pressupõe uma noção particular de cidadão e de cidadania, voltada ao modelo da deliberação, no qual

[...] a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento da validade da ação orientada para o entendimento e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 1995, p. 46)

Como destaca Tenório (2008c), essa noção de cidadania, exercida em espaço político-social definido – esfera pública –, mediante o emprego da racionalidade comunicativa, mantém íntimo relacionamento com o conceito de gestão social, tendo em vista que tal gestão é entendida como uma ação política deliberativa, mediada por um procedimento democrático, em que os indivíduos, independentemente do papel, função ou posição social que ocupem, decidem seu próprio destino, da instância social em que interagem e da sociedade como um todo.

É essa concepção de gestão que será objeto de aprofundamento na seção vindoura.

### 2.1.2.3 Gestão social como processo gerencial dialógico

Gestão social, para os propósitos deste trabalho, é caracterizada como “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (TENÓRIO, 2006, p. 1147).

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

Trata-se, assim, de “[...] espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação [...]” (TENÓRIO, 2006, p. 1.146), pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum. No sentido

adotado, portanto, a gestão social constitui-se em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica (TENÓRIO, 2008b). Representa alternativa, passível de aplicação em qualquer enclave organizacional e social, ao *mainstream* dominante no pensamento administrativo e organizacional, de cunho gerencialista, com marcado teor positivista e instrumental – a gestão estratégica.

As categorias teórico-conceituais definidoras da gestão social estão dispostas no Quadro 4.

**Quadro 4** – Categorias teórico-conceituais da Gestão Social

<b>Objetivo</b>	Interesse coletivo de caráter público
<b>Valor</b>	Interesse público bem compreendido
<b>Racionalidade</b>	Substantiva/Comunicativa
<b>Protagonista</b>	Sociedade civil organizada
<b>Comunicação</b>	Dialógica
<b>Processo decisório</b>	Descentralizado, emergente e participativo
<b>Operacionalização</b>	Social, parcerias e redes intersetoriais
<b>Esfera</b>	Todos os enclaves sociais
<b>Autonomia e poder</b>	Iguais condições de participação

Fonte: Moretto Neto; Garrido; Justen (2011).

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

Ancorado nos conceitos de racionalidade substantiva de Guerreiro Ramos, na teoria crítica da Escola de Frankfurt e, muito

especialmente, em Jürgen Habermas e sua noção de ação comunicativa<sup>34</sup>, Tenório (2005, 2008b) caracteriza a gestão social por meio do duplo eixo fundamental composto por cidadania deliberativa e agir comunicativo.

Por intermédio da cidadania deliberativa, entendida como a “[...] legitimidade das decisões [que] deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008b, p. 41), a gestão social estaria capacitada a servir como elo entre a sociedade civil organizada, o Estado e o mercado. As relações entre os pares sociedade-capital, sociedade-Estado, trabalho-capital e gestão social-gestão estratégica passariam a ocorrer nessa ordem, com o protagonismo do primeiro elemento sobre o segundo. Seria, assim, um processo participativo, baseado no diálogo e na inclusão. A cidadania deliberativa, para Tenório (2008c, p. 167), “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]”, morais, éticas, pragmáticas e de negociação, unindo os cidadãos num auto-entendimento ético, fundamentado “[...] na justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições” (TENÓRIO, 2008b, p. 45).

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

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

---

<sup>34</sup> Defendemos, em particular, que a ideia de uma gestão centrada em processos deliberativos insere-se numa perspectiva mais ampla de reflexão acerca das concepções que as sociedades elaboram sobre si mesmas, cada vez mais racionais e reflexivas, mediante interpretações flexíveis e abertas à argumentação dialógica.

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

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

A gestão social, nesses termos, está assentada numa ética da discussão, na qual os homens, dotados de razão e autonomamente considerados, podem intercambiar argumentos racionais dentro de espaço público de livre discussão. Os interesses individuais são comunicados mediante o respeito às “[...] exigências de validade de um discurso que tem um sentido, que exprime a busca da verdade, que é sincero e demonstra justiça normativa [...]” (p. 16). As condições tanto para o exercício da racionalidade comunicativa que marca a ação humana quanto para um acordo intersubjetivamente construído, portanto, são delineadas, permitindo compreender que a igualdade deve nortear a ação humana, seja no âmbito organizacional, seja no âmbito societário (ENRIQUEZ, 1997).

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

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

#### 2.1.2.4 Dificuldades, limites e crítica à Gestão Social

Seja pelo caráter embrionário na academia brasileira (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009; FISCHER, 2002), seja pelas indefinições e ambiguidades metodológicas e teórico-conceituais (PINHO, 2010), a atual reflexão crítica acerca da Gestão Social tem manifestações tanto em termos de dificuldades e limitações quanto em relação ao questionamento de seu potencial emancipatório.

As principais dificuldades e limitações foram apontadas por Tenório (2011 *apud* CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) e Boullosa e Schommer (2009). Para o primeiro, a gestão social enfrenta restrições sócio-políticas e epistemológicas que a tornam uma utopia, entendida como um não conceito, uma mediação entre consciência e realidade, associada não com o irrealizável nem com o idealismo, mas sim com os “[...] atos de denunciar e anunciar. O ato de denunciar a estrutura desumanizante e o ato de anunciar a estrutura humanizadora [...]” (FREIRE, 1987, p. 112).

Do ponto de vista sócio-político, a gestão social seria subserviente à realidade brasileira, que ainda não possui preocupação efetiva com o bem-comum e o interesse público, numa sociedade marcada tanto por relações intersubjetivas carregadas de ambigüidade – o jeitinho brasileiro (DAMATTA, 1989) –, quanto pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados (SCHWARTZMAN, 1988). Sob o aspecto epistemológico, a gestão social estaria limitada pela hegemonia da racionalidade instrumental e da gestão estratégica, cujo modo de produzir a realidade organizacional foi caracterizado anteriormente pelo paradigma da incompletude autoritária.

A identificação da gestão social como utopia pode gerar uma série de interpretações distorcidas sobre a viabilidade de concretização do seu potencial emancipatório, especialmente diante da visão estereotipada de utopia, como fenômeno ou processo fora da realidade. Em verdade, a ideia de que a gestão social constitua utopia, em entendimento particular, reflete a preocupação conceitual de torná-la uma abordagem normativa de referência, incapaz de se contaminar com os resquícios instrumentais presentes numa realidade predominantemente monológica.

Boullosa e Schommer (2009), por sua vez, centrando a análise em torno do processo de rápida institucionalização do campo de práticas e pesquisas denominado Gestão Social, alertam sobre a crescente perda de inovação daí decorrente, tendendo a gestão social a transformar-se em

produto, não mais se caracterizando como processo. A delimitação institucional, metodológica e conceitual para a qual a gestão social vem caminhando, segundo as autoras, contribui para a redução do conhecimento das práticas e conceitos que poderiam enriquecer o processo de construção do campo.

Desta feita, a gestão social estaria enfrentando um paradoxo, decorrente da institucionalização precoce do conceito na academia e na sociedade. A elasticidade e a imprecisão presentes no início de formação do campo e que propiciaram o potencial emancipatório da gestão social, passam a contribuir para uma modelização disciplinar, cuja consequência principal é a formação de “amarras interpretativas ou estruturas de problematização que priorizam a explicação da ação da gestão sobre a compreensão do contexto no qual se dá a ação em si” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p. 80).

Essa preocupação com a institucionalização precoce do campo guarda íntima relação com a tendência de banalização do conceito de gestão social. A naturalização desse conceito pode fazer com que a gestão social passe a ser associada com tudo o que não for gestão estratégica. A consequência principal disso é o empobrecimento do conceito e o descrédito no que toca aos seus resultados (PINHO, 2010; FRANÇA FILHO, 2008).

A principal crítica em relação à Gestão Social vem de Pinho (2010), em artigo apresentado na abertura do IV ENAPEGS, e pode ser compreendida sob dois aspectos: terminológico e de adequação ao paradigma político-cultural brasileiro. Quanto ao primeiro, o autor entende que o termo social é convencional, ambíguo e passível de manipulação, defendendo a sua substituição por algo como gestão emancipadora. Para Pinho (2010, p. 25), a adequação terminológica permite evitar “que o conceito não corresponda à prática ou o que efetivamente pretende ser o conceito”.

No que toca ao paradigma político-cultural brasileiro, Pinho (2010) questiona a viabilidade de se exercer por aqui um modelo democrático em bases efetivamente participativas, diante do panorama de extremas desigualdades de toda espécie que historicamente se formaram e da falta de qualificação técnica e política da população brasileira para a participação em instâncias deliberativas.

Nesse sentido, critica a apropriação indevida do referencial habermasiano, criado a partir da sociedade européia, onde se faz possível a participação popular, pois presentes “instituições sólidas e estáveis, além de nível de vida elevado, baixa disparidade

socioeconômica e as reconfortantes virtudes cívicas de solidariedade e de moderação” (PINHO, 2010, p. 33).

Além desses apontamentos críticos, Pinho (2010) assevera que, por estar fundamentalmente voltada ao âmbito local, a gestão social tem possibilidade reduzida de efetivar mudanças significativas, sendo dificultado o cumprimento da promessa emancipadora em *locus* espacial tão circunscrito.

Em réplica aos apontamentos críticos de Pinho (2010), Tenório (2010a) reafirma que a denominação gestão social vem ao encontro de sua significação, pois o verbete social possui sentido dicionarizado, como algo pertencente ou relativo à sociedade, portanto, capaz de, em conjunto com o substantivo gestão, caracterizar uma gestão realizada pela sociedade e para a sociedade, de cunho coletivo. A confusão estaria no uso distorcido, muito por parte do desconhecimento de seu real sentido, algo que não justificaria mudança terminológica.

Ainda, no que toca à inadequação de um modelo democrático de bases participativas diante da realidade sócio-política brasileira, carente de grau educacional significativo e de uma cultura institucional consolidada, e da apropriação anacrônica do referencial habermasiano, de bases eurocêntricas, Cançado, Pereira e Tenório (2011) reafirmam a confiança numa abordagem normativa de participação voltada ao espaço público, construída como processo e não apenas após a melhoria da educação formal brasileira.

E, refutando a associação feita por Pinho (2010) entre gestão social e âmbito local, Tenório (2010a, p. 57) destaca que o seu entendimento de gestão social não assume qualquer pretensão de síntese conceitual, mas tão somente a intenção de que “[...] os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuem sob a perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado”.

Por fim, ao adotar o referencial habermasiano como referência epistemológica central, a gestão social está sujeita às críticas tecidas a ele e, necessita, portanto, tê-las em consideração. Em particular, o referencial de Habermas é criticado por: (i) conter certos elementos anti-emancipatórios, como uma ideologia intelectualista que realça a capacidade cognitiva e as habilidades de comunicação como valores centrais – quem não as tem é excluído –, e oferece um quadro de referência total, eurocêntrico, em que os anseios de emancipação afastam-se da materialidade da vida e das desigualdades materiais para abranger conteúdos meramente formais e substantivos, dissociados do quadro político-cultural das formações sociais periféricas (ALVESSON;

WILMOTT, 1992; DUSSEL, 2001); (ii) despir do elemento crítico a negatividade e a materialidade, consideradas por Horkheimer (1990) como condições necessárias para o ato libertador, tendendo, com isso, a afastar-se da ideia de uma racionalidade ético-crítica que conceba a universalidade da vida a partir dos dominados e excluídos (DUSSEL, 2002); (iii) deixar de “institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influência possíveis na arena política formal”, a qual, tradicionalmente, enfrenta limitações na resolução dos problemas enfrentados pelas sociedades hodiernas (COHEN, 1998, p. 35 *apud* FARIA, 2000, p. 55); (iv) conceber que o conhecimento pode ser purificado do poder, e subjetivamente emancipado, ao alcançar simetria em suas relações, vislumbrando uma relação negativa entre conhecimento e poder, pois que os aspectos ideológicos do primeiro podem ser eliminados ao remover-se o segundo (ALVESSON; WILLMOTT, 1992); e (v) interpretação dos novos movimentos sociais enquanto noção particularista e defensiva à penetração da vida social pela economia e pelo Estado, o que impede de ver nesses movimentos o caminho inverso de racionalização do mundo de vida, isto é, a concepção de uma estratégia ofensiva de consolidação do mundo da vida a partir dos movimentos sociais (JACOBI, 2000).

## 2.2 PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E EMANCIPAÇÃO

Após o delineamento da concepção de gestão que norteia esta pesquisa, mediadora da relação entre Estado e comunidade, oportuno adentrar-se no aprofundamento de três temáticas que, ao mesmo tempo, marcam a substantividade dessa gestão e o entendimento da problemática investigada – participação, democracia e emancipação -, que serão abordadas de forma relacionada.

Essas temáticas, por sua abrangência semântica, carga axiológica e natureza não disciplinar, são de difícil delimitação teórico-conceitual, servindo muito mais como valores de inspiração para uma determinada perspectiva teleológica abstrata do que como guias práticos para a resolução de problemas do cotidiano. Justamente aí, nessa indefinição, reside uma dualidade paradoxal, que necessita ser enfrentada: esses temas tanto podem servir à autopromoção emancipadora quanto como estratégia de manutenção do poder de uma minoria perante uma maioria, ou seja, como instrumento de legitimação de tutelas, assistencialismos e residualismos.

Tendo em vista que a gestão social procura estabelecer uma nova forma de relacionamento entre sociedade-Estado, trabalho-capital e sociedade-mercado, a partir do protagonismo da sociedade e do trabalho, mediante a intermediação da cidadania deliberativa, realizada em espaço dialógico – a esfera pública -, a participação assume relevância no enfrentamento da temática, pois, como afirma Tenório (2008c, p. 171), “[...] o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação”.

A participação, em especial, traz a dualidade paradoxal em relevo e um esforço para delimitá-la conscientemente a e para propósitos com potencial emancipatório, como vem se caracterizando a Gestão Social, embora com alguns alertas críticos (PINHO, 2010; BOULLOSA; SCHOMMER, 2009), é útil e necessário, de forma que a liberdade não venha a se converter em maquinaísmo.

Muito embora a ideia de participação tenha se tornado tão popular, e isso muito em decorrência da ausência de um enfrentamento mais preciso e esclarecedor sobre o tema, ela tem ocupado um lugar de pouca substância nos desenvolvimentos mais recentes da teoria política e da sociologia política, havendo, inclusive, tendência à rejeição à ampla participação popular em política, de acordo com as modernas teorias da democracia predominantes, em especial aquelas oriundas do sistema de influência norte-americano (PATEMAN, 1992).

Nos estudos organizacionais, por outro lado, a participação tradicionalmente tem-se atrelado à noção do *management* como atividade técnica, condicionada pelas exigências de eficácia e representando, assim, um instrumento neutro para o alcance de objetivos compartilhados (TASKIN; WILMOTT, 2008; CHANLAT, 1999). Perspectivas críticas, como os *Critical Management Studies*, e autores brasileiros, como Tragtenberg (2006) em sua análise da ideologia da harmonia administrativa nos movimentos participacionistas, e Ramos (1981), na noção de política cognitiva, apontam as mazelas dessa concepção de participação.

A teoria contemporânea de democracia, com base particularmente nos escritos de Schumpeter, Berelson, Robert Dahl, Sartori e Eckstein, visualiza a participação como um mecanismo de proteção individual, salvaguardando o indivíduo, concebido no contexto de uma filosofia do auto-interesse, de decisões arbitrárias dos líderes eleitos capazes de afetarem os interesses privados (PATEMAN, 1992).

Justificado nesses termos, o método democrático, orientado para o consenso sobre as normas eleitorais aptas a regularem a competição dos líderes (elite) pelo voto da maioria, apenas sobrevive se o grau de

participação for mantido num nível aceitável, mínimo. Isso porque a maioria da população, diante da preservação de um caráter autoritário, não democrático, deve ser mantida de fora do sistema político, para que não haja desvios em relação à aceitação das normas eleitorais (PATEMAN, 1992).

A legitimidade das decisões políticas hasteia-se, assim, meramente na vontade da maioria, tendo em vista que o discurso democrático dominante apregoa que a unanimidade é um “ideal contrafactual nas sociedades modernas” (FARIA, 2005, p. 47), o que permite, ademais, amparar o discurso de eficiência no processo de tomada de decisão daí decorrente, pois a complexidade e a pluralidade estariam “racionalmente” reduzidas a mecanismos administráveis a partir de uma perspectiva sistêmica.

Essa noção de democracia e participação pode ser historicamente situada a partir do início do século XX e decorre dos seguintes condicionantes: (i) uma compreensão inadequada perante os teóricos clássicos da democracia que acalentavam o ideal da participação máxima por parte do povo, identificados como portadores de uma concepção normativa e imbuída de valor, distanciada da realidade da vida política; (ii) o tamanho e a complexidade sem precedentes das sociedades industrializadas e burocráticas, que impunham limites à possibilidade da participação democrática diante dos ideais da eficácia do sistema social; (iii) o surgimento de regimes totalitários, como o fascismo e o nazismo, associados à falsa ideia de participação popular; e (iv) o desenvolvimento da sociologia política, marcadamente empirista, cujas evidências de pesquisa concentraram-se na falta generalizada de interesse por política em grupos de condição sócio-econômica mais frágil, diante das atitudes não democráticas ali presentes (PATEMAN, 1992).

Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961), despe a democracia de qualquer ideal ou fim, advogando para ela o papel de método político, arranjo institucional, por meio do qual são alcançadas as decisões. O cerne de tal método é a competição dos líderes (elite) pelo voto da maioria, forma pela qual essa maioria controlaria os eleitos. Os meios de participação cidadã, portanto, estariam resumidos ao voto e à discussão descompromissada de influência política efetiva.

Estaria, desta feita, valorizada a apatia política, pois o cidadão comum apenas deteria a capacidade ou interesse para escolher os líderes, a quem incumbiria a tomada das decisões necessárias à sociedade. O problema da participação, nessa direção, foi resolvido pela

via minimalista, mediante a restritiva discussão das escalas e da complexidade. O processo democrático, tão somente identificado com o procedimentalismo das regras eleitorais, toma a representatividade como a única solução, nas democracias de grande escala, para a questão da participação (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Assim, esse modelo de democracia é facilmente associado a uma noção sistêmica tão cara ao *management* tradicional – a maioria (menos a elite) obtém o máximo de rendimento (decisões políticas) dos líderes com um mínimo de investimento (participação). A participação, portanto, constitui uma estratégia ideológica, um instrumento legitimador da manutenção de uma minoria no poder político, mediante a criação de uma falsa sensação de participação cidadã na esfera política, participação essa transvertida em tutela.

Convém ressaltar que é justamente Habermas que rompeu com a ideia de o procedimentalismo democrático ser apenas um método de constituição de governo. Para o sociólogo alemão, o procedimentalismo deveria ser pensado como uma prática da sociedade, num contexto de deliberação ampliada. Nisso, reconecta-se o elo perdido entre procedimentalismo e participação.

Ao desenvolver a teoria da ação comunicativa, Habermas propôs uma noção de democracia correlata, a que chamou de “concepção procedimental de política deliberativa” (HABERMAS, 2003b, p. 39), antitética à concepção liberal de democracia<sup>35</sup> e mais ampla do que a concepção republicana de democracia<sup>36</sup>. A política deliberativa tem foco

---

<sup>35</sup> Caracterizada, em termos gerais, pela: (i) noção de política como a agregação e imposição de interesses sociais privados perante o aparato estatal que, por sua vez, usaria do poder político para garantir os fins coletivos; (ii) noção de cidadão como portadores de direitos subjetivos (negativos) frente ao Estado e aos demais cidadãos, o que implica a legitimação do exercício de interesses privados dentro dos limites legais; (iii) noção de direito como ordem jurídica capaz de definir exatamente quais direitos cabem ao indivíduo em cada situação social particular; (iv) noção de processo político como a luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo, cujo êxito é mensurado pela quantidade de votos; (v) formação da opinião e da vontade política através da “concorrência entre atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder” (p. 42) (HABERMAS, 2003b).

<sup>36</sup> Caracterizada, em termos gerais, pela: (i) noção de política como forma ética de reflexão de vida, marcada pela consciência comum da dependência recíproca e pela orientação para o bem comum; (ii) noção de cidadão como portadores de direitos positivos, que permitam a participação numa prática comum, e não

analítico no modo como os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, e, por conseguinte, de que forma tais regras são legitimadas (FARIA, 2005).

Para Cohen (1989, p. 21 *apud* FARIA, 2000, p. 50), a democracia deliberativa “[...] está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais”. Assim, essa gramática social apoia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político gera resultados racionais, cuja racionalidade estaria assentada “[...] nas normas de discurso e formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento” (HABERMAS, 2003b, p. 46).

Os elementos caracterizadores da política deliberativa seriam, para Habermas (2003b): (i) deliberação, realizada por intercâmbio regulado de informações e de razões entre interlocutores que expõem seus posicionamentos e, criticamente, examinam a manifestação alheia; (ii) caráter público (ninguém pode ser excluído) e inclusivo da deliberação; (iii) ausência de coerção externa e interna no processo deliberativo, sendo que a tomada de posição é dada única e exclusivamente pela força argumentativa, portanto, não coercitiva, do melhor argumento; e (iv) objetivo da deliberação é o acordo racionalmente motivado.

Destarte, o modelo discursivo de democracia habermasiano desloca a importância do dinheiro e do poder administrativo como mecanismo de integração e regulação social para a noção de solidariedade (HABERMAS, 2003b), construindo uma gramática social que não é centrada exclusivamente nem no sistema político-administrativo nem na sociedade, mas em ambos os lados, com os sistemas políticos ligados às redes constitutivas da esfera pública – mundo da vida –, mediante um fluxo de comunicação capaz de formar uma vontade política legítima, pois em consonância com a opinião pública construída no mundo da vida (FARIA, 2005).

Em suma, na perspectiva habermasiana, as diretrizes elaboradas para o enfrentamento de um problema público – a política pública –,

---

apenas como proteção contra abusos e desvios externos; (iii) noção de processo político como comunicação pública orientada para o entendimento. Habermas critica a democracia republicana tanto pelo idealismo excessivo quanto pela dependência de cidadãos portadores de virtudes cívicas voltadas ao bem comum (HABERMAS, 2003b).

para possuírem legitimidade, devem refletir a vontade coletiva institucionalmente organizada através da participação política em fóruns públicos de debate. A participação torna-se condição necessária para o modelo democrático, sendo, inclusive, parte dele constituinte, condição suficiente e necessária. Essa concepção de participação, como elemento implícito na formação da opinião pública e da vontade política no contexto de procedimento deliberativo, é a que foi transposta para a Gestão Social. Muito embora coerente com os fundamentos epistemológicos e ontológicos do campo, defende-se um aprofundamento e alargamento do conceito, tendo em vista sua importância teórica e as particularidades do contexto político-cultural brasileiro<sup>37</sup>.

O aprofundamento e alargamento conceitual aqui defendido é alcançado pela via da complementação, a partir de três fontes de inspiração: (i) a teoria participativa da democracia, com fundamento nos escritos de Rousseau e John Stuart Mill, caracterizando o modo de conceber a participação; (ii) a perspectiva dialética de participação de Demo (2001), caracterizando o modo de produzir a participação; e (iii) a pedagogia da autonomia de Freire (2011), caracterizando o modo de praticar a participação.

Nesse sentido, como estratégia de inquirição, fazemos uso da seguinte problemática – Que participação é essa a ser concebida por uma Gestão Social? –, adotando a cautela de delinear proposições que, mantendo a aderência à perspectiva habermasiana, contribuam para a exploração do potencial participativo à emancipação humana. A primeira cautela, nesse diapasão, é descortinar a abordagem de participação dominante nos estudos organizacionais, que aqui é

---

<sup>37</sup> Em especial: (i) aparato político-administrativo tradicionalmente autoritário, hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, apropriado por setores privados em suas funções, órgãos e rendas, “ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada” (p. 26) (SCHWARTZMAN, 1988); (ii) o que implica, em contrapartida, a necessidade da combinação do fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação das forças políticas e a transformação qualitativa dos padrões de gestão, que garanta “[...] espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de equidade e justiça social, configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia” (p. 120) (JACOBI, 2008); e, por fim, (iii) a tendência, vislumbrada a partir da década de 90, de cooptação dos movimentos sociais pelo Estado, por intermédio da participação daqueles em programas e projetos sociais definidos monologicamente pelo aparato tecnoestrutural estatal (GOHN, 2004).

identificada como servindo de instrumento para legitimação de uma dada ordem/fenômeno social.

Nos estudos organizacionais tradicionais, a noção de participação tem a mesma roupagem adotada na teoria política contemporânea – instrumento legitimador de algo, no caso, eficiência, e de alguém, em particular, gestores, proprietários e acionistas. A preocupação analítica com a participação no contexto organizacional nasceu com o movimento do humanismo organizacional, o qual, segundo Denhardt (2011), decorreu da demanda por eficiência/eficácia, por mudança e, de uma forma bastante tênue, por razões éticas e morais.

O fato precursor desse movimento, a Escola de Relações Humanas (ERH), foi tratado de forma crítica por Tragtenberg em *Burocracia e Ideologia* (2006). Ali, Tragtenberg concebe a ERH como movimento de adaptação ao negativismo social em torno do taylorismo/fordismo, adaptação essa obediente à herança cultural da Escola Clássica de Administração. A ERH, substituindo a coerção física pela manipulação psicológica, mediante discursos e práticas voltadas à participação, mantinha o objetivo básico da produtividade e da minimização das tensões entre capital e trabalho. A noção de participação, nesse contexto, envolvia uma pseudoconsciência da importância dos operários e trabalhadores dos níveis hierárquicos mais baixos no processo de tomada de decisão, quando, em realidade, as decisões já tomadas em outros níveis apenas seriam respaldadas pela maioria.

Assim, da mesma forma do que as teorias administrativas, a participação exerceria duas importantes funções. A primeira, no âmbito ideológico, servindo de máscara que obscurece a verdadeira natureza contextual, compreendida de forma desistoricizada. A segunda, no plano operacional, ao se concretizar em práticas, operações, técnicas e intervenções coerentes com o âmbito ideológico.

A funcionalidade operacional da participação efetivamente se concretizaria no movimento dos recursos humanos das décadas de 50 e 60, com os trabalhos de McGregor, Blake e Mouton, Argyris, Maslow, Herzberg e outros. Trata-se, na visão de França Filho (2004), da abordagem do comportamento organizacional, herdeira da psicologia dominante nos EUA e vinculada ao paradigma funcionalista.

O interesse por estilos de gestão pretensamente mais participativos foi, nesse caso, condicionado por exigências de coesão e cooperação, com a finalidade de preservação da performance organizacional. Em outras palavras, tais estilos foram prontamente assimilados pela tradição do pensamento organizacional, constituindo

técnicas cada vez mais sutis e sofisticadas para assegurar a conformidade do trabalhador. Nesse sentido, conforme apontam Alvesson e Wilmott (1992), poder-se-ia afirmar que esses esforços intelectuais estariam preocupados com a libertação dos trabalhadores ante as formas de alienação e repressão no mundo organizacional, por intermédio do redesenho das condições materiais e simbólicas de trabalho, propiciando concomitantemente a realização das necessidades humanas, a satisfação no trabalho e o aumento da produtividade.

Contudo, em um exame mais crítico, percebe-se que apenas o último objetivo é de fato atacado. O discurso do humanismo organizacional, no qual a participação é mobilizada, identifica a emancipação dos indivíduos com a provisão de oportunidades para o cumprimento de suas necessidades, algo condicionado à melhoria da *performance* organizacional. A emancipação, todavia, somente acontece mediante um processo ativo pela autodeterminação individual e coletiva, o que implica uma contínua e sistemática autorreflexão e autotransformação associadas (ALVESSON; WILMOTT, 1992).

Ademais, os teóricos humanistas apreendem as necessidades humanas de um ponto de vista fixo, delimitável, passíveis de completude por parte do gestor, diretamente relacionadas à produtividade individual. A participação, portanto, é vista em suas dimensões técnica e instrumental. Pouco esforço é feito no sentido de caracterizar as necessidades humanas e o sentido de participação como manifestação da estrutura das relações sociais, isto é, como processo social construído e interpretado (ALVESSON; WILMOTT, 1992).

De maneira geral, embora poucos teóricos definam - ou, quando isso ocorre, tem-se uma total imprecisão -, a participação, no contexto organizacional, é vista principalmente sob três aspectos: (i) como grau de controle que o indivíduo poderia exercer sobre sua ocupação e sobre o ambiente de trabalho mais amplo; (ii) como satisfação, aqui envolvendo a maior especialização funcional possível, pois quanto maior a especialização, maior a possibilidade de controle do processo de trabalho; e (iii) como ampliação, enriquecimento de tarefas (PATEMAN, 1992).

Com isso, os teóricos organizacionais inovam ao conceber a participação não apenas em relação ao processo decisório, mas também como técnica de persuasão, no sentido de legitimar decisões já tomadas em outras esferas de poder. É a chamada pseudoparticipação, um instrumento técnico no amplo rol daqueles passíveis de auxiliar na concretização do objetivo último da organização racional – a eficiência.

A pseudoparticipação, tratada pela ortodoxia organizacional, omite ou suaviza as implicações que a participação acarreta, em maior ou menor grau, na estrutura da autoridade organizacional, na qual a toma de decisões é prerrogativa da administração. Em outras palavras, a participação é dissociada das discussões sobre redistribuição de poder, de maneira análoga à teoria política contemporânea. Seja como controle, satisfação ou enriquecimento de tarefas, a participação é vislumbrada em perspectiva unidirecional, do indivíduo para a organização, a partir da noção humana de empregado.

A noção humana de empregado, como Ramos (1981) já evidenciou, é uma das expressões da expansão do enclave econômico para além de seu contexto específico, encampando a noção de natureza humana e de vida humana associada. As consequências desse fenômeno são a despersonalização da natureza humana e a concepção sociomórfica do homem, como se o mundo organizacional fosse o único centro existente da experiência humana.

Essa participação como instrumento legitimador, por certo, não é a perspectiva mais condizente com a noção de Gestão Social, até mesmo porque tal gestão se constitui como antitética ao *management* tradicional. A Gestão Social, como uma alternativa ao *mainstream* dos estudos organizacionais, muito embora não restrita a esse campo do conhecimento, traz uma noção de participação derivada da perspectiva habermasiana, no contexto de uma teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1987) e da noção de esfera pública (HABERMAS, 2003a), como outrora delineado.

O primeiro esforço de aprofundamento e alargamento da noção de participação envolve o resgate daqueles considerados os teóricos clássicos da democracia participativa – Rousseau e John Stuart Mill. Esse resgate, diante das limitações de espaço, abrange apenas o apontamento dos principais aspectos da teoria da participação desenvolvida por esses autores, objetivando consolidar o modo de conceber a participação.

Conforme aponta Pateman (1992), a teoria política de Rousseau baseia-se na participação individual de todos os cidadãos no processo político. Nesse contexto, a participação deixa de constituir tão somente uma proteção aos interesses individuais para provocar um efeito psicológico sobre os participantes, de forma que ocorre uma inter-relação perene entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos atores sociais.

Para Rousseau, portanto, a participação acontece na tomada de decisões, o que implica a redistribuição de poder. Tem ela a função

primordial da educação para uma ação responsável, individual, social e política, em que cada indivíduo apreende que os interesses público e privado encontram-se imbricados e que outros assuntos, que não os da alçada imediata dos indivíduos, devem ser considerados para fins de cooperação coletiva.

Essa participação é autossustentável, de forma que as qualidades exigidas são aquelas que o próprio processo participativo estimula, no sentido da inter-relação já mencionada. Aspecto de relevo é que a participação, ao redistribuir poder, concede um grau real de controle ao indivíduo em relação à sua vida e ao meio envolvente. Em outras palavras, a participação evita o desenvolvimento de qualquer relação de dominação ou submissão, desenvolvendo, por outro lado, uma consciência de interdependência entre todos e de sujeição igualitária às normas que regem o sistema participativo (PATEMAN, 1992).

Desta feita, a participação de Rousseau contempla três funcionalidades: (i) educação, com a participação sendo apreendida e exercitada numa prática que é a tomada de decisão, cujo poder é compartilhado; (ii) aceitação, ao permitir que os acordos e decisões resultantes de um processo participativo sejam mais facilmente aceitos, pois resultantes de uma interação consciente; e (iii) integração, fornecendo a sensação de que cada indivíduo isolado pertence a uma determinada comunidade (PATEMAN, 1992).

Com John Stuart Mill, essa participação é direcionada à dimensão espacial local, sob o pressuposto de que “é a nível local que se cumpre o efeito educativo da participação, onde não apenas as questões técnicas tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas também onde ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir ao corpo administrativo” (PATEMAN, 1992, p. 46).

Ademais, Mill concebia o local como a organização industrial, sendo que a participação nas estruturas de poder da indústria serviria como condição necessária para a participação no sistema político maior. Para que isso fosse possível, Mill advogava a conversão das relações hierárquicas fundamentadas em superioridade-subordinação para uma relação de cooperação-igualdade. A democracia política ocorreria de mãos dadas com a democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos, incluindo o organizacional.

A teoria da democracia participativa encontrada em Rousseau e John Stuart Mill traz as seguintes contribuições à discussão presente acerca da concepção de participação na Gestão Social: (i) a participação não se encerra na representação em nível político maior, federativo, necessariamente ocorrendo em outras esferas, cuja função é justamente

fomentar o exercício das habilidades e atitudes participativas; (ii) a participação é tomada de decisão, é o compartilhamento do poder decisório; (iii) tem ela função educativa, tanto a nível psicológico quanto no âmbito das habilidades e procedimentos, integrativa e de interiorização de decisões coletivas; e (iv) democracia somente é alcançada mediante uma sociedade participativa em todos os sistemas políticos, não apenas aqueles governamentais ou estatais (PATEMAN, 1992).

Para um entendimento mais esclarecedor de como essa concepção de participação possa ser produzida, é oportuno recorrer à perspectiva dialética de participação de Demo (2001). Para o autor, a participação plena somente é alcançada no contexto de uma política social apta a redistribuir renda, visando à autossustentação, e poder, objetivando a autopromoção.

Partindo de uma perspectiva dialética<sup>38</sup>, Demo (2001, p. 18) concebe a participação como “processo, no sentido legítimo do termo – infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual”. A participação entendida nesses termos envolve uma luta política e ideológica nunca acabada. Com isso, outrossim, o autor desqualifica qualquer espaço participativo concedido ou preexistente, pois despido do qualificativo maior da participação legítima – a conquista.

Justificativa para o processo de conquista, a ausência de participação não deve, segundo Demo (2001), ser encarada como problema, impedimento, mas ponto de partida, pois a tendência histórica é marcada, em primeiro lugar, pela dominação. Se a falta de participação for tomada como impedimento, o esforço será canalizado para a concessão, não a conquista, única forma perene de participação.

Dois outros caracteres qualificam a noção de participação desenvolvida por Demo (2001). Em primeiro lugar, a associação da participação com poder, embora entendido e exercido de outra forma do que a tradição preceitua, não com a ausência, superação ou eliminação do poder. Em segundo lugar, o incrementalismo participativo, o que é

---

<sup>38</sup> Demo (2001) filia-se a uma visão histórico-estrutural da dialética, que vislumbra a história como composta de fatores objetivos (estruturais) e subjetivos (históricos), numa relação equilibrada. Afasta-se, assim, do marxismo ortodoxo, que defende a predominância da objetividade na mudança social.

coerente com a noção de conquista e tem a vantagem adicional de não banalizar ou naturalizar o conceito.

Ainda, para Demo (2001), a participação tem inerentemente um aspecto teleológico, voltada à obtenção da autopromoção, da realização da cidadania, da implementação das regras democráticas do sistema político, do controle do poder, da burocracia, da negociação e da cultura democrática.

Assentadas em termos mais precisos a concepção e a produção de uma noção de participação mais adequada à Gestão Social, resta enfrentar o modo de praticar tal participação, resgatando-se, nesse sentido, as contribuições de Paulo Freire<sup>39</sup> em *Pedagogia da Autonomia* (2011). Afiliamo-nos, nesse contexto, ao trabalho de Morrow e Torres (1998), que situa o trabalho de Freire no contexto mais vasto da teoria social crítica. Para esses autores, a associação de Freire à educação de adultos restringe a apreciação e o reconhecimento da importância e das bases teóricas mais profundas da pedagogia crítica de Freire em outros campos do conhecimento.

A obra de Freire possui uma convergência acentuada com a perspectiva habermasiana. Conceitos como diálogo, democracia e educação libertadora permeiam a obra de Freire, assim como a noção de que a teoria crítica é também pedagógica, pois os processos de aprendizagem são parte integrante da autoformação humana. Essa autoformação dá-se nos procedimentos de comunicação, dialógicos, exatamente como defende o sociólogo alemão (MORROW; TORRES, 1998).

A principal contribuição de Freire para a discussão corrente é a valorização de uma educação democrática, que implica a noção de cidadania democrática. A cidadania democrática, assim, não é apenas política, mas também pedagógica, na medida em que “a formação do cidadão democrático implica a formação de um sujeito pedagógico (MORROW; TORRES, 1998, p. 147).

Desta feita, a participação pode ser vista como um ato pedagógico, algo em consonância com a função educativa defendida por Rousseau. Posicionando *Pedagogia da Autonomia* (2011) numa esfera de pedagogia da vida, mais ampla do que a prática docente exercida no ambiente escolar, tem-se que a participação, enquanto ato pedagógico, deve ser fundada na ética, no respeito à dignidade e à autonomia das

---

<sup>39</sup> Uma interessante tentativa de análise comparativa entre Jürgen Habermas, fonte inspiradora da orientação mais representativa de Gestão Social, e Paulo Freire pode ser encontrada em Morrow e Torres (1998).

partes envolvidas. A participação, assim, constitui uma dimensão social da formação humana, parte da natureza “em processo de estar sendo” (FREIRE, 2011, p. 19) do ser humano, permitindo a ele assumir-se como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer o mundo, ao criar as oportunidades para a produção ou a construção social do meio envolvente.

Nesse diapasão, a participação envolve: (i) o respeito aos saberes dos participantes, socialmente construídos na prática participativa cotidiana; (ii) o risco e a aceitação do novo, assim como a rejeição a qualquer forma de discriminação, em seus mais variados aspectos – tutela, assistencialismo, repressão, dominação, residualismo; (iii) reflexão crítica sobre o próprio processo participativo, num movimento recorrente entre o pensar, o fazer e o pensar sobre o fazer; (iv) consciência da incompletude, como já demonstrado em Demo (2001); (v) convicção de que a mudança é possível, no sentido de que o papel de cada cidadão não é apenas o de constatar os acontecimentos, mas de intervir como “sujeito de ocorrências” (FREIRE, 2011, p. 75); (vi) tomada consciente de decisão; e (vii) saber escutar, pois a dialogicidade não se completa na fala, mas também na reciprocidade compreensiva, a qual necessariamente envolve o ato de escutar.

Esses modos de conceber, produzir e praticar a participação direcionam-na no sentido de um instrumento de autopromoção emancipadora, objetivo final da Gestão Social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Possibilitam, ademais, construir alguns caracteres teórico-conceituais fundamentadores dessa participação:

(a) **participação é aspecto ao mesmo tempo estrutural e histórico-subjetivo da condição humana** – isso implica reconhecer que a participação, assim como o discurso, é elemento constitutivo do ser humano, formativo de sua estrutura sócio-política, assim como formado pelo homem enquanto “sujeito de ocorrências”, na expressão usada por Freire (2011);

(b) **participação é um valor**, possuindo uma carga teleológica consciente. Deve ser desenvolvida para a construção de sistemas democráticos, que respeitem a natureza humana em sua plenitude e que promovam um cidadão comprometido com o bem-comum, sempre visando à emancipação humana;

(c) **participação é procedimento**, no sentido de que, como valor, necessita ser concebida e praticada em espaços democráticos, equitativos e justos;

(d) **participação é processo**, em constante vir-a-ser, infundável, passível de conquista, não de concessão, o que acarreta um contínuo esforço de crítica e contestação das forças de poder dominantes;

(e) **participação envolve redistribuição e não pode ser concebida, produzida e praticada dissociada do poder**, envolvendo, portanto, a substituição da hierarquia pela igualdade, da autoridade pela cooperação, do convencimento e da persuasão pelo entendimento, da coerção e da assimetria de recursos pela diálogo;

(f) **participação é ato, prática**, que ocorre nos processos de tomada de decisão, em espaços deliberativos, mediante a efetiva redistribuição de poder e, por consequência, do controle do cidadão sobre sua vida e do entorno envolvente;

(g) **participação é ato educativo, pedagógico**, a ser fundado na ética, no respeito à dignidade e à autonomia das partes envolvidas, permitindo ao ser humano assumir-se como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer o mundo, ao criar as oportunidades para a produção ou a construção social da realidade envolvente;

(h) **participação é o pensar, o fazer e o pensar sobre o fazer**, numa práxis recursivamente crítica, que não se contenta apenas com a manutenção de sistemas e processos democráticos, mas projeta sempre a melhoria, diante da incompletude da natureza humana e da necessidade de sempre ser e procurar algo a mais;

(i) **participação é incremental**, conquistada *pari passu*, o que evita a tendência à naturalização e à banalização, empobrecendo o potencial emancipatório nela contido;

(j) **participação é instrumento**, não no sentido preconizado pelo *management* tradicional ou pela teoria política contemporânea, de técnica neutra inserida em um sistema que promova a eficiência e os interesses de alguns em detrimento da maioria, mas sim como instrumento de uma autopromoção emancipadora, possibilitando ao homem explorar sua principal potencialidade – capacidade reflexiva e deliberativa de pensar o mundo e de pensar-se no mundo (GAULEJAC, 2007). Somente nesse sentido pode ser utilizada como mecanismo de integração social e de legitimação de decisões que, pelo caráter público e coletivo do processo democrático-participativo, são mais adequadamente assimiladas;

(k) **participação é a concretização da democracia e, assim, não envolve apenas as esferas estatal ou governamental, mas sim uma esfera pública**, pois a democracia somente é alcançada mediante uma sociedade participativa em todos os sistemas políticos, não apenas aqueles governamentais ou estatais;

(l) **participação é também capacidade de autossustentação**, isto é, de produção e sobrevivência econômica. É algo no mínimo inocente querer dissociar participação da esfera econômica. O aspecto político da condição humana não é alcançado com a carência dos recursos necessários à sobrevivência biológica, até para que tais recursos não sejam usados como estratégia de negociação, de persuasão e de convencimento, em espaço pretensamente participativos; e, por fim,

(m) **participação é interação dialógica plena**, encampando não apenas o ato da fala como portador de significado – intenção e interpretação –, mas também a prática consciente do saber escutar, de modo que a participação não passe a ser encarada como um exercício excessivo de reivindicações. A reciprocidade compreensiva, que envolve o ato de escutar, faz parte de uma dialogicidade e, nesse sentido, tanto quanto o discurso, deve respeitar a veracidade, sinceridade, retidão e inteligibilidade.

Esses treze caracteres teórico-conceituais, reunidos num modo particular de conceber, produzir e praticar a participação, constituem uma alternativa de orientação para as práticas participativas concebidas dentro do arcabouço da Gestão Social. Por certo, não representam um rol taxativo, exaustivo, de se encarar a participação, mas, no âmago, constituem uma redução do conhecimento à sua essencialidade, permitindo, como advogava Ramos (1965), o posicionamento do sujeito participante como um sujeito, acima de tudo, cognoscente.

A participação, assim concebida, pode ser considerada um dos elementos constituintes da emancipação humana, muito assemelhada àquela defendida por Freire (1979), no contexto da pedagogia dialógica. Na obra de Freire, a reflexão acerca da emancipação é buscada mediante a conscientização do seu contraditório – a opressão, isto é, o “[...] ato proibitivo do ser mais dos homens” (FREIRE, 1979, p. 24) –, que se materializa numa pedagogia do oprimido, isto é, das classes dominantes. Isto porque, para Freire (1979, p. 12), “se a tomada de consciência abre o caminho à expressão das insatisfações sociais, deve-se a que estas são componentes reais de uma situação de opressão”.

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

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

A relação opressores-oprimidos, por estar enraizada no modo de vida e no modelo societal que impera, somente pode ser superada por esta práxis, que é, no fundo, uma constante e infundável luta pela libertação, na qual se consolida o conhecimento (consciência) e o reconhecimento (ação) da necessidade de se lutar por ela. Isso porque tal relação é caracterizada por três elementos alienadores, que possibilitam a preservação da situação de opressão: (i) a prescrição, que nada mais é do que a imposição de uma consciência, a do opressor, sobre outra, o do oprimido; (ii) a autodesvalia, que “[...] resulta da introjeção que fazem eles [os oprimidos] da visão que deles têm os opressores” (FREIRE, 1979, p. 28), acarretando o sentimento de inferioridade e impotência frente à situação vivenciada; e (iii) a alienação da ignorância, segundo a qual esta se encontra sempre no oprimido, negando a educação e o conhecimento como processos de busca (FREIRE, 1979).

A libertação, feita pelos homens em comunhão, mediatizados pelo mundo concreto, dá-se, segundo Freire (1979), pelo “[...] diálogo crítico e libertador [...]” (p. 29), feito com e não para os oprimidos, num processo [que] não seja apenas a liberdade para sobreviver organicamente, mas a “[...] liberdade para criar e construir, para admirar e aventurar-se” (p. 31). A libertação é, assim, co-intencionada, tanto pelos então opressores quanto pelos então oprimidos, todos alçados a situação de sujeito<sup>40</sup>, capazes de, em confronto com a realidade, “[...] não só de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, mas também de re-criar este conhecimento” (p. 31).

No diálogo crítico e libertador, a presença do oprimido não se deve fazer por meio de uma pseudoparticipação, mediante instrumentos de domesticação, como a sloganização, a verticalidade e os comunicados, mas sim pelo engajamento.

---

<sup>40</sup> Para Freire (1979), nem o opressor, nem o oprimido, possuem a condição de sujeito. O primeiro, porque retira a vocação de ser mais homem do oprimido; o segundo, porque tem a vocação da humanização interrompida.

Assim, para Freire (1979), a dialogicidade é o caráter essencial da libertação<sup>41</sup>. O diálogo é, na verdade, “[...] este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (p. 45). Três são os caracteres fundantes do diálogo: (i) o amor, sentimento apto a dar esperança e confiança ao ato de criar e recriar; (ii) a humildade, posto que o diálogo não pode ser um ato arrogante, de que pensa saber mais para outro que internaliza saber menos, pois que aí já se tem um monólogo; e (iii) o pensar crítico, que faz com que o povo oprimido, diante do conhecimento das contradições que permeiam sua situação existencial, tome essa consciência como desafio, que lhe exige resposta intelectual e prática (FREIRE, 1979).

Na relação opressor-oprimido, o diálogo deve se iniciar, inclusive, com a sua própria negação, dada a estrutura de poder vigente. Dialogar não é apenas exigência do caminho para a libertação, mas, antes de tudo, necessidade inerentemente humana, do ser que é comunicação. Para Freire (1979, p. 72), “obstaculizar a comunicação é transformá-los em quase coisas e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários”.

Esse diálogo, fundado no amor e na humildade, é concretizado numa teoria da ação dialógica, libertadora, marcada pela: (i) colaboração: os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em colaboração. Para Freire (1979, p. 97), “a adesão verdadeira é a coincidência livre de opções”, do que decorre; (ii) a união para a libertação; (iii) a organização, com a necessidade de uma liderança, não nos moldes na autoridade opressora, posto que, para Freire (1979), somente no encontro do povo com a liderança revolucionária, também parte do próprio povo, na comunhão de ambos, é que se faz a transição para a liberdade; e (iv) a síntese cultural, uma ação cultural a serviço da libertação dos homens.

### 2.3 POLÍTICA PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO E SERVIÇO PÚBLICO: NEOLIBERALISMO, DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

A participação concebida como instrumento de emancipação assume duas facetas inter-relacionadas: a primeira, buscando o fortalecimento e desenvolvimento autônomo da sociedade; a segunda, estabelecendo, a partir disso, o contato da sociedade com o Estado

---

<sup>41</sup> É de se constatar, aqui, a aderência entre a pedagogia do oprimido e a noção de gestão social tomada neste trabalho.

(JACOBI, 2000). Isso implica, quando a discussão verve para o relacionamento sociedade-Estado<sup>42</sup>, no mínimo, dupla reflexão acerca do esgotamento dos dois eixos principais da intervenção pública – neoliberalismo e desenvolvimentismo clássico (JACOBI, 2008) -, e das alternativas possíveis – Novo Serviço Público e desenvolvimento como liberdade<sup>43</sup>.

Esse esforço reflexivo envolve, por sua vez, duas problemáticas inter-relacionadas: (i) a necessidade de construção de uma gramática social fundamentada no questionamento do papel do Estado como principal ator das políticas sociais; (ii) e a elevação da participação a elemento central de uma matriz sociopolítica pensada a partir da ótica dos grupos interessados, inclusive os tradicionalmente excluídos e sub-representados, decorrendo daí maior permeabilidade da gestão pública às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos (JACOBI, 2008).

O neoliberalismo<sup>44</sup>, em esforço de aproximação, dificultado pela ausência de homogeneidade doutrinária entre seus praticantes e defensores (CRUZ, 2006), apresenta uma pluralidade semântica que pode ser sintetizada em três linhas interpretativas: (i) “[...] uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social” (p. 10); (ii) “[...] um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centro de gerações de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos” (p. 10); e (iii) “[...] um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais [...]” (p. 10) (MORAIS, 2001).

---

<sup>42</sup> Aliás, um dos pares teórico-empíricos constitutivos da noção de Gestão Social. O outro, trabalho-capital, foi abordado na seção anterior, quando da crítica da noção de participação presente nos estudos organizacionais.

<sup>43</sup> Novo Serviço Público como o sistema de governança aderente à ótica do referencial analítico adotado na pesquisa (Gestão Social). Da mesma forma, a abordagem de desenvolvimento condizente com a Gestão Social – desenvolvimento como liberdade.

<sup>44</sup> É importante destacar que a palavra liberal pode ter duas acepções distintas, conforme o recorte espacial adotado. No continente europeu, grosso modo, atrela-se às ideias econômicas do livre mercado e à crítica da intervenção e planejamento estatal. Nos Estados Unidos, o significado do termo, por sua vez, está fortemente associado à ideologia e aos intelectuais vinculados ao Partido Democrata, que não obsta, *a priori*, a intervenção reguladora do Estado e a adoção de políticas sociais (MORAES, 2001).

Em comum, tal pluralismo semântico envolve a retomada, a atualização e a propagação dos valores do pensamento liberal clássico dos séculos XVIII e XIX (MORAIS, 2001), fundamentados em três postulados: (i) o naturalismo hedonista, que “[...] estabelece que a felicidade consiste em possuir, acumular e desfrutar bens materiais, já que o homem possui um instinto natural de apropriação, sendo o interesse individual motor da sociedade” (p. 93); (ii) o racionalismo cartesiano, que “[...] tem a razão como meio de eliminar o obscurantismo e conseguir uma atuação útil e eficaz, no que diz respeito aos fins propostos” (p. 93); e (iii) o individualismo, concebendo o indivíduo como fim e princípio de tudo (CRUZ, 2006).

No campo da política e da economia, tais postulados refletiram uma orientação bastante clarividente, assentada: (i) na vinculação da liberdade do cidadão com a liberdade econômica; (ii) na defesa da propriedade privada e da liberdade individual, isto é, ao direito que cada pessoa tem de valer-se por seus próprios meios e, por conseguinte, na crítica a tudo o que constitui ameaça à iniciativa privada; (iii) na defesa do livre mercado, posto que a racionalidade dos agentes econômicos, em busca da máxima vantagem nas transações econômicas, teria como consequência o uso mais eficiente dos recursos escassos disponíveis; (iv) em decorrência, a crítica dos outros métodos de organização da economia, em especial aqueles representados pelo Estado de Bem-Estar Social e a planificação e intervenção governamentais, haja vista que o Estado, ao agir com racionalidade distinta da instrumental, não obtém soluções ótimas no que toca ao aproveitamento dos recursos econômicos escassos; e (v) na opção pelo Estado mínimo, agente de controle, equilibrando interesses e conflitos sociais através da mínima intervenção (CRUZ, 2006).

Três correntes teóricas foram/são particularmente representativas do pensamento neoliberal. Na Europa, a Escola de Viena, centrada nas figuras de Ludwig von Mises, Frederick Hayek e Karl Popper, opunha-se ao coletivismo representado pelo keynesianismo<sup>45</sup> e pela planificação econômica, defendendo como alternativa o livre mercado. Defendia que as crises e instabilidades do capitalismo eram consequência direta do excesso de governo e que a solução resumia-se na restrição do Estado às atividades de segurança e proteção de interesses individuais (PAULA, 2007).

---

<sup>45</sup> Para os fins da discussão, identifica as correntes político-econômicas que defendem a ampliação da intervenção estatal e dos gastos governamentais com o fito de estimular o crescimento econômico.

Nos Estados Unidos, a Escola de Chicago e a Escola de Virgínia. A primeira, em torno da figura de Milton Friedman, defendia o monetarismo - também em oposição ao keynesianismo -, isto é, que o Estado, em lugar de intervir na atividade econômica de forma direta, mediante investimentos, passasse a se preocupar apenas com o controle monetário e de câmbio. A segunda, marcada, em especial, por Schumpeter e Kenneth Arrow e ligada à teoria da escolha pública, defendia que as questões de governo deveriam ser tratadas sob a ótica dos agentes econômicos, tendo em vista que os burocratas públicos, por prescindirem da orientação para o lucro e a competição, não conseguiriam resolver eficientemente os problemas coletivos. Isso implicaria uma crítica feroz à burocracia pública e a justificava racional para a privatização dos serviços públicos. O aparato estatal teria a função elementar de regulamentação dos serviços públicos concedidos aos agentes econômicos privados (PAULA, 2007).

O neoliberalismo foi o pano de fundo e a concepção ideológica de amparo de uma forma particular de entender a Administração Pública, a política pública e o desenvolvimento. Na Administração Pública, o pensamento neoliberal forneceu subsídios para a construção da *New Public Management* (NAP) e do movimento “reinventando o governo”, além da consolidação de um modelo racional de Administração Pública, predominante no campo (DENHARDT, 2000; PAULA, 2007, ANDION 2009; DENHARDT; DENHARDT, 2011).

O modelo racional de Administração Pública, em linhas gerais, fundamenta-se: (i) na separação entre Administração e Política, presente desde o famoso ensaio “*The Study of Administration*” (1887), de Woodrow Wilson, no qual se prega que, para que o aparato administrativo estatal desempenhasse com eficiência suas atribuições, era necessário blindá-los das imprevisibilidades do processo político; (ii) na consequente separação entre política e técnica, cabendo à Administração Pública apenas o exercício de atividade tecnicamente neutra; (iii) na aplicação, à gestão dos serviços públicos, dos princípios e da lógica presentes na gestão empresarial, enfatizando-se a ampliação da competência e da racionalidade funcional; (iv) portanto, na visão estreita e restritiva da razão humana, associada ao utilitarismo e ao individualismo necessários ao crescimento da economia de mercado; e (v) na assimilação da ciência positiva ao tratamento das relações sociais e técnicas nas organizações, do que decorre a noção da validade do observável e mensurável, exclusivamente (DENHARDT, 2011; ANDION, 2009).

A NAP, concebida como um movimento de resposta à falência do modelo fordista de desenvolvimento<sup>46</sup> e à crise do Estado-Providência, compreende um conjunto de abordagens voltadas à aplicação dos princípios de mercado e da lógica dos atores econômicos privados à Administração Pública e aos serviços públicos. Representou a aplicação da ciência do gerenciamento ao campo da Administração Pública, mediante a crítica das organizações burocráticas, disseminação da cultura do *management* e dos modismos gerenciais (ANDION, 2009; PAULA, 2007).

Um conjunto de pressupostos, assim, balizou a compreensão epistemológica e ontológica da Administração Pública, centralizado em duas máximas – o setor privado é melhor do que o público e, portanto, as práticas empresariais podem e devem ser aplicadas ao setor público –, cuja decorrência foram os corolários da crença numa sociedade de livre mercado, na visão do indivíduo como autoempreendedor, no culto da excelência como método de aperfeiçoamento individual e coletivo e da fé em símbolos e figuras emblemáticos, e na crença em tecnologias gerenciais dotadas de grande capacidade de resolução de problemas, cuja complexidade pode ser simplificada (PAULA, 2007).

Sob os olhares e a intervenção do capitalismo neoliberal, a NAP passou a fundamentar as concepções de Administração e as práticas de gestão na esfera pública, em inúmeros movimentos de reforma da gestão e da estrutura do Estado. No Reino Unido, sob o governo de Thatcher (1979-1990), e nos Estados Unidos, sob a administração Reagan (1981-1989), o movimento gerencialista da NAP implicou a separação das atividades de planejamento e execução, a privatização das estatais, a terceirização dos serviços públicos e a consequente regulação, pelo Estado, dos serviços públicos prestados pelos agentes econômicos privados, mediante o uso das técnicas gerenciais empresariais.

Para Denhardt e Denhardt (2000), a NAP, construída a partir do contraste com a Velha Administração Pública<sup>47</sup>, constitui, antes e acima

---

<sup>46</sup> Baseado em: (i) modo de produção taylorista; (ii) acumulação de riqueza mediante a distribuição dos excedentes pelo capitalista, por meio dos salários e direitos trabalhistas; e (iii) modo de intervenção do Estado – Bem-estar social (ANDION, 2009; PAULA, 2007).

<sup>47</sup> A Velha Administração Pública (*The Old Public Management*) pode ser caracterizada pelos seguintes princípios: (i) a Administração Pública é politicamente neutra; (ii) o foco do governo é a entrega dos serviços necessitados pela população; (iii) a melhor estrutura organizacional é a burocracia weberiana; (iv) as políticas públicas são implementadas de maneira *top-down*, com o menor envolvimento possível dos cidadãos, pois dispidos do

do uso de técnicas de negócios, um modelo normativo sobre o papel dos administradores públicos e do sistema de governança correspondente, consolidado pela visão dos gestores públicos como “[...] os empreendedores de um novo, aprendiz e cada vez mais privatizado governo, imitando não somente as práticas, mas também os valores dos negócios” (p. 549, tradução nossa).

A versão contemporânea da NAP, e, ao mesmo tempo, o ápice desse fenômeno é representado pelo movimento “*Reinventing Government*”, de Osborne e Gaebler (1992), e resume-se à noção de que o setor privado é eficiente, dinâmico, eficaz e efetivo, ao passo de que o setor público é arcaico, moroso e não responde às demandas da sociedade, de que as práticas empresariais podem ser aplicadas *in natura* ao setor público (PAULA, 2007), e de que a administração pública deve concentrar-se apenas na regulação do particular (TENÓRIO; SARAVIA, 2006).

No livro *Reinventing Government* (1992), David Osborne e Ted Gaebler estabelecem dez princípios por intermédio dos quais os gestores públicos, tratados como empreendedores públicos, poderiam promover uma reformulação do aparelho estatal e implantar um modelo gerencial mais adequado ao contexto moderno: (i) melhor dirigir (lidando com variada gama de possibilidades) do que remar (concentrar-se em objetivo único); (ii) melhor empoderar os atores a servi-los; (iii) inculcar competição entre os prestadores de serviço; (iv) converter as organizações movidas por regras e estatutos para orientadas por missões; (v) melhor financiar resultados do que recursos; (vi) melhor satisfazer as necessidades do consumidor do que as da burocracia; (vii) melhor gerar receitas do que despesas; (viii) melhor prevenir do que remediar; (ix) mover-se da hierarquia à participação<sup>48</sup> e ao trabalho em equipe; e (x) impulsionar mudanças via mercado.

O movimento “Reinventando o Governo” consolida, assim, o governo da competição, conjugando gestão empresarial e economia de mercado. Para Osborne e Gaebler (1992), o modelo de mercado e os corolários da competição, receita e consumidor deveriam ser aplicados

---

conhecimento de perícia necessário; (v) eficiência e racionalidade são valores normativos da Administração Pública; e (vi) o sistema de governança tem nos gestores públicos os protagonistas (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

<sup>48</sup> Participação, aqui, tomada como instrumento de legitimação, pois destituída do efetivo poder de implementar/transformar. Refere-se apenas à assunção de novos encargos e responsabilidades e, portanto, não se volta à emancipação dos envolvidos.

essencialmente aos serviços públicos passíveis de concorrência entre prestadores de serviço. Estariam de fora os órgãos formuladores de políticas públicas e as agências reguladoras. Ademais, o modelo de competição aplicado não seria puramente o do livre mercado, mas sim aquele administrado pelo Estado, detentor da autoridade e responsabilidade de estabelecer os marcos regulatórios das transações. A maioria dos críticos omite este aspecto conceitual. Não obstante, na prática, esse arcabouço conceitual encampou amplitude maior, representando, na onda da *public choice*, um governo concebido a partir do mercado e dos consumidores e movido pelo comportamento autointeressado (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

A influência do gerencialismo na Administração Pública, representada pela NAP e pelo movimento “*Reinventing Government*”, pode ser contraposta, no mínimo, pelas seguintes críticas: (i) viés eminentemente administrativo e economicista, em desconsideração aos aspectos político e institucional das reformas no aparelho estatal, concebendo a adaptação à agenda neoliberal e a decorrente passividade dos Estados nacionais como única alternativa disponível (ANDION, 2009); (ii) a predominância de um governo reativo ao autointeresse de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores) em lugar de procurar estabelecer “[...] interesses públicos definidos publicamente por um meio de um processo deliberativo (por cidadãos)” (DENHARDT, 2011, p. 205); (iii) o empreendedor público, agindo com base no autointeresse, pode exceder riscos e passar por cima de pessoas e princípios (DENHARDT, 2011); (iv) concepção de políticas públicas como resultado do processo de tomada de decisão governamental; (v) estabelecimento de uma visão para a sociedade como atributo exclusivo dos líderes políticos eleitos, do ponto de vista político, e dos administradores públicos, sob a ótica técnica; (vi) entendimento do interesse público como agregação de autointeresses individuais; (vii) desconsideração de outros valores que não os de eficiência, eficácia financeira, competição e responsabilidade (DENHARDT; DENHARDT, 2000); (viii) centralização do poder político no Executivo; (ix) inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado; (x) dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão organizacional; (xi) a incompatibilidade entre a lógica gerencialista (filosofia do autointeresse) e o interesse público (PAULA, 2007); e, por fim, (xii) a prevalência de uma continuidade paradigmática no campo da Administração Pública, que passa a ser visualizada como instrumento para maximização da eficiência do Estado, marcada pela neutralidade e

por uma finalidade performativa (CASTOR, FRANÇA, 1986; ANDION, 2009), refletindo, assim, a subordinação ao pensamento administrativo empresarial.

No Brasil, a NAP assumiu sua preponderância na forma de ver e exercer a Administração Pública a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, sob a coordenação do então ministro Bresser-Pereira, tendo em vista um quadro sócio-político bastante peculiar formado pelos seguintes elementos: (i) crítica ao caráter autoritário e patrimonialista do Estado e da Administração Pública no Brasil e a tendência histórica de “[...] controlar os cidadãos, refrear-lhes os impulsos e apetites, exercer o poder sobre a iniciativa privada, garantir que, nas relações com o cidadão (isolado ou organizado), o Estado esteja sempre em vantagem” (CASTOR; JOSÉ, 1998); (ii) crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado. (iii) visão dos organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington (1989), marcado pela defesa do ajuste estrutural do *déficit* público, da redução do tamanho do Estado, da privatização das estatais, da abertura ao comércio internacional, do fim das restrições ao capital estrangeiro, da desregulamentação da economia e da reestruturação do sistema previdenciário (PAULA, 2007; TENÓRIO, 2007a); e (iv) emergência de uma aliança social-liberal, que, em resposta à crise do Estado de Bem-Estar Social, propugnava o desenvolvimento dependente e associado, mediante a internacionalização dos mercados nacionais e atração de investimentos externos, e a estabilização econômica, mediante ajuste fiscal que resultou na diminuição do tamanho do Estado, em especial em áreas que demandavam grandes investimentos, como as políticas sociais.

Para os efeitos deste estudo, o Estado brasileiro pós-reforma, sob a égide da NAP, conformou

[...] a democracia pública às decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal, que enfatiza as instituições e os procedimentos administrativos, e não uma democracia voltada ao desenvolvimento da dimensão sociopolítica da gestão” (PAULA, 2007, p. 149).

Como consequência, o funcionamento do Estado, sob a égide da eficiência, é concebido a partir da concentração, centralização e

fechamento do processo decisório, impermeável ante as pressões populares surgidas no mundo da vida. Em consonância com Denhardt e Denhardt (2000), Paula (2007), Andion (2009) e Denhardt (2011), defende-se que esse modelo de Administração Pública está em crise, especialmente diante do panorama sócio-político brasileiro, que enfrenta, de maneira concomitante, processos de democratização e de descentralização política e econômica e a emergência de novos atores públicos e privados na cena política (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Com isso, as políticas públicas revestem-se de maior complexidade, decorrente tanto da multiplicação dos atores e espaços de discussão, deliberação e decisão, quanto da consequente necessidade de uma “[...] nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos” (GAUDIN, 1999, p. 10 *apud* AVRITZER; PEREIRA, 2005), o que contrapõe-se ao paradigma predominante na gestão das políticas públicas, já esboçado anteriormente.

De modo particular para o campo das políticas públicas, a ideologia neoliberal, a NAP e o movimento Reinventando o Governo trouxeram duas consequências principais. Em primeiro lugar, a ausência de compromisso com os interesses públicos definidos publicamente mediante um processo deliberativo<sup>49</sup> fez com que as decisões normativas, quando reconhecidas, fossem alcançadas por recomendações prescritivas sobre como tais objetivos poderiam ser alcançados e, quando não reconhecida a existência de interesses e decisões normativas, fez com os estudos sobre política pública se restringissem à explicação empírica de fenômenos concretos e não abrangessem recomendações sobre processos futuros (DENHARDT, 2011).

Em segundo lugar, possibilitou a aceitação de um entendimento paradigmático particular, especialmente visível nos movimentos de análise e implementação de políticas públicas, consubstanciado na premissa de que o importante, em termos de política pública, é a especificação dos meios mais racionais para se lograr os objetivos dos órgãos públicos (não dos cidadãos). Esses meios, nessa visão, seriam melhor especificados pelos métodos da ciência social positiva, empírica e instrumental, e os indivíduos capacitados na formulação dessa racionalidade instrumental seriam aqueles aptos para orientar o futuro. Aos cidadãos caberia a função de receptores, consumidores dos serviços

---

<sup>49</sup> É a premissa subjacente à abordagem estatista (*state-centered policy-making*), que considera as políticas públicas monopólio do Estado, tendo como centro do sistema de governança os atores estatais (SECCHI, 2010).

públicos oferecidos por um aparato tecnicamente capaz de identificar e satisfazer as necessidades públicas.

Para Denhardt (2011), quatro são os problemas daí decorrentes: (i) os valores societários são tomados como dados e não como construídos socialmente, produtos da interação humana; (ii) por conseguinte, a análise das políticas públicas promove uma aceitação não crítica dos objetivos existentes; (iii) a preocupação com a operacionalização das políticas públicas (análise e implementação) desconsidera problemáticas que não podem ser analisadas nos termos dos métodos da ciência social positiva; e (iv) a tendência, nesse contexto, é resolver a tradicional dicotomia entre teoria e prática na Administração Pública forçando a segunda a ajustar-se à primeira.

Superada a discussão do primeiro dos dois eixos principais da intervenção pública – neoliberalismo -, e os correspondentes impactos sobre a Administração Pública e as políticas públicas, resta a apreciação do segundo eixo - desenvolvimentismo clássico.

O conceito de desenvolvimento tem origem na noção de progresso, a qual, por sua vez, decorre do período da Renascença. Antes, predominava a ideia de decadência e de imobilismo social. A noção de progresso estabeleceu uma nova visão de mundo e do futuro, assentada na implicação de que o curso dos acontecimentos naturais e históricos é unilinear e progressivo, de forma que cada termo da série incrementa valor em relação ao que precede (HEIDEMANN, 2009; RAMOS, 2009; ABBAGNANO, 1999).

Até o início do século passado, a promoção do progresso era feita pela economia de mercado, a partir do corpo teórico da economia política. Conforme Heidemann (2009, p. 25), “sem a presença ou a iniciativa do Estado, regulando politicamente a economia, não havia política pública para condicionar as ações econômicas, que dependiam, pois, quase exclusivamente, de um mercado autorregulado”.

Com o *crash* de 1929 e o advento da II Grande Guerra, a ação política dos governos, no campo da economia, ganha contornos crescentes, seja como ação reguladora, seja pela participação direta, com função empresarial. É nesse momento que aparecem as políticas governamentais. Todavia, essa intervenção, especialmente no âmbito de um esforço para industrialização, não constituía um projeto de desenvolvimento integrado, encampando outras preocupações que não aquelas restritas ao crescimento econômico (HEIDEMANN, 2009).

O conceito de desenvolvimento recebe, nesse contexto, a semântica adicional de transição, com a “ocidentalização” das sociedades ditas “tradicionais”, mediante a imposição inescrupulosa de

valores e modelos culturais, econômicos e políticos, com os quais se buscava o progresso e a modernização (SIEDENBERG, 2004). Instaurou-se um “mito do desenvolvimento” (FURTADO, 1983), com os países mais carentes sob a ótica sócio-econômica a buscar nos modelos dos países mais ricos e desenvolvidos a solução para seus problemas.

A partir daí, os estudos sobre desenvolvimento passaram a constituir lugar central na agenda dos cientistas sociais latino-americanos<sup>50</sup>, divididos em duas correntes de pensamento: (i) a liberal, “[...] defensora do mercado como mecanismo regulador por excelência e do individualismo como motor da ação social, assumia a sinonímia entre crescimento econômico e desenvolvimento” (GOULART, 2006, p. 2), cujo trabalho mais representativo é o de Cardoso e Faletto (1970) em “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, no qual advogam, grosso modo, a transposição dos modelos e experiências dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos e a abertura do mercado nacional ao comércio exterior como condições para o desenvolvimento das economias mais carentes; e (ii) a histórico-estrutural, representada pelos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em especial Raúl Prebisch e Celso Furtado, que contrapunha a lógica liberal, por intermédio de categorias analíticas como centro-periferia e a defesa de características peculiares ao subdesenvolvimento<sup>51</sup>.

Assim, durante as décadas subsequentes, segundo Heidemann (2009, p. 26), os países foram classificados de acordo com sua posição em termos de indicadores de desenvolvimento. Industrialização passou a ser sinônimo de desenvolvimento e os indicadores centrais, por decorrência, eram de natureza econômica. O desenvolvimento, portanto,

---

<sup>50</sup> Aqui, usamos o termo o termo “América Latina” por mera conveniência e aceitação generalizada. Todavia, rejeitamos esse rótulo - cuja origem remete à política expansionista de Napoleão III e seus anseios de invadir o México -, pois obscurece “[...] toda uma nuançada, porém profunda, diversidade de núcleos civilizatórios” (DOMINGUES, 2003, p. 25-26).

<sup>51</sup> No Brasil, ainda, é de se considerar outra corrente, a nacional-desenvolvimentista, representada pelo governo de Getúlio Vargas e pela intelectualidade do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) – Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier -, que defendiam um projeto de desenvolvimento endógeno e autóctone, rejeitando as dicotomias centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, crescimento econômico-desenvolvimento e a ideia de emulação.

“significava, e ainda significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos”. É essa a perspectiva que se identifica como desenvolvimentismo clássico.

O desenvolvimentismo clássico, para os termos da discussão estabelecida, é formado pelos seguintes pressupostos: (i) binômio formado pelo crescimento econômico – mensurável mediante crescimento do Produto Nacional Bruto ou do Produto Interno Bruto -, e pela modernização tecnológica, que se estimulam reciprocamente (MARTINS, 2002; OLIVEIRA, 2003); (ii) viés economicista, tratando crescimento econômico como fim e marginalizando objetivos sociais, políticos e culturais, “[...] como a participação democrática na tomada de decisões, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente” (SANTOS, 2005, p. 45) e “[...] boa parte dos fenômenos produtivos que ocorrem em um sistema social” (CASTOR; FRANÇA, 1986); (iii) abordagem desterritorializada, sem vinculação com a ideia de território, especialmente com “[...] a base técnica e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e de política” (SANTOS, 2002, p. 87) e, por decorrência, com o poder local; (iv) noção apriorística de que é preciso produzir antes para se distribuir depois, insinuando-se “[...] assim que os mais carenciados devam esperar até sermos mais ricos [...]” (LOPES, 2006, p. 49); (v) processo natural decorrente de um encadeamento lógico cujo surgimento residiria na industrialização e a finalização nos ganhos sociais, depois de distribuídos os acúmulos econômicos (GAVA, 2011); (vi) abordagem concebida e implementada a partir de cima – o chamado *top-down development* -, fruto unicamente das agências tecnocráticas nacionais e internacionais, sem participação das comunidades diretamente afetadas (SANTOS, 2005); (vii) viés serialista e etnocentrista do desenvolvimento, que passa a ser compreendido como “[...] processo histórico de modernização, que consiste na repetição dos episódios econômicos, socioculturais, energéticos e institucionais observados antes nos países que hoje são desenvolvidos [...]” (CASTOR; FRANÇA, 1986, p. 12); e (viii) presença de um dualismo preconceituoso – o setor moderno da economia deve sobrepor-se ao setor tradicional, arcaico -, (FURTADO, 2007) e a consequente dominação dos valores organizacionais sobre os individuais e da regulação estatal sobre a vida do cidadão comum (CASTOR; FRANÇA, 1986).

A política de desenvolvimento adotada pelo Brasil nos últimos cinquenta anos, baseada no incentivo à industrialização e na criação de um setor econômico moderno, não foge muito dos caracteres elencados

anteriormente. No processo de desenvolvimento brasileiro, o Estado assumiu a posição de condutor da mudança social. Um poderoso aparato tecnoburocrático foi criado e disseminado nos setores-chave da atividade produtiva, fundamentado em três elementos constitutivos: (i) eficiência econômica setorial, que, como consequência deletéria, acabou por comprometer a otimização do conjunto; (ii) grande escala, mediante a presunção de que existe uma correlação positiva e naturalizada entre tamanho e eficiência e negativa e automática entre tamanho e custo, do que decorre a noção disseminada das soluções produtivas e organizacionais de grande porte como a opção mais econômica para a implementação de projetos e políticas públicas; e (iii) perspectiva sistêmica, assentada na adaptação dos problemas públicos à ótica da análise sistêmica e na dependência de um órgão central, único a reunir as condições de formular adequadamente os modos pelos quais se materializa a intervenção estatal (CASTOR; FRANÇA, 1986).

Desta feita, o mito do progresso converteu-se na noção de desenvolvimento, a qual, por sua vez, operacionalizou-se por intermédio das políticas públicas. Essas políticas públicas, sob a égide neoliberal e o desenvolvimentismo clássico, como visto, deixam de ser decididas pelo conjunto dos atores sociais, além de reduzirem o político ao econômico e o econômico ao mercantil. As alternativas aventadas ao duplo eixo neoliberalismo e desenvolvimentismo clássico, no contexto de uma gestão social, são o Novo Serviço Público e a perspectiva normativa do desenvolvimento como liberdade.

O Novo Serviço Público (*The New Public Service*), segundo Denhardt (2011, p. 215), advém da crise de legitimidade na teoria da Administração Pública, "segundo a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo - teóricos, profissionais e cidadãos". A proposta do Novo Serviço Público constitui alternativa aos paradigmas da *New Public Management* e da *The Old Public Management*, delineadas anteriormente.

Neste contexto, percebe-se a intenção, por parte do *establishment*, de se construir uma teoria racional da administração – com ênfase na burocracia weberiana e na dicotomia wilsoniana entre política e administração -, de como operar organizações públicas de forma mais eficiente (otimização da relação objetivo x custo), com base em um entendimento positivista do comportamento humano.

A teoria dominante na Administração Pública tem três limitações importantes: (i) o modelo racional baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (ii) fundamenta-se em um entendimento

incompleto da aquisição do conhecimento, feita por intermédio de rigorosa aplicação dos métodos da ciência positiva às relações sociais e técnicas nas organizações; assim como (iii) os teóricos que se apóiam nesse modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada (DENHARDT, 2011).

Diante disso, Denhardt e Denhardt (2000) descrevem um novo modelo de Administração Pública, o Novo Serviço Público, inspirado: (i) na teoria política democrática, conectando cidadãos aos seus governos – enfatizando a construção do legítimo interesse público, não da agregação de interesses particulares –; (ii) no humanismo organizacional e na teoria do discurso, concebendo uma administração pública mais humanística, mediante abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional tradicional – importância do diálogo e da mediação entre os agentes que atuam na esfera pública (ANDION, 2009); e (iii) nos modelos de comunidade e sociedade civil, que restabelecem a importância do poder local.

Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea passa a ter “[...] como centro o ser humano, único e multidimensional, participe da sociedade multicêntrica articulada politicamente [...]” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 113-114). Na visão de Denhardt e Denhardt (2000, p. 550), o Novo Serviço Público constitui “[...] um conjunto de ideias sobre o papel do administrador público no sistema de governança, que coloca o cidadão em seu centro”.

As bases epistemológicas do modelo do novo serviço público assentam-se na noção de que o ser humano é um ente político que age na comunidade. Esta comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; o qual precede o alcance de interesses privados (SALM; MENEGASSO, 2009). Dois são os valores que fundamentam essa nova concepção de serviço público: (i) a promoção da dignidade e do valor do serviço público; e (ii) o reforço dos imperativos da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores predominantes da Administração Pública (DENHARDT, 2011).

Apontam-se, nesse diapasão, como princípios do Novo Serviço Público, segundo a proposta de Denhardt (2000) e de Denhardt e Denhardt (2011):

(i) **servir em vez de dirigir**: o agente público, em lugar de controlar ou dirigir a sociedade, passa a auxiliar os cidadãos na articulação e busca de interesses compartilhados. As políticas públicas, desta feita, deixam de ser resultado apenas do processo de tomada de decisão governamental. O Estado tem sua atuação legitimada diante da

capacidade de agir como um negociador junto aos atores e interesses existentes na esfera pública. Segundo Denhardt e Denhardt (2000, p. 553, tradução nossa), “neste processo, o papel do governo é transformado de um de controle para outro de construção da agenda, trazendo os jogadores adequados para a mesa e facilitando, negociando soluções para os problemas públicos”;

(ii) **o interesse público é o objetivo, não o produto:** os agentes públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada de interesse e responsabilidade públicos. O foco deixa de residir na procura de soluções ótimas tendo em vista escolhas individuais – seja dos líderes políticos eleitos ou dos administradores públicos -, deslocando-se para o sistema amplo de governança, no qual o diálogo e a deliberação públicos são elementos precípuos, e a justiça e igualdade representam valores de inspiração;

(iii) **pensar estrategicamente, agir democraticamente:** as políticas públicas são mais efetiva e responsabilmente realizadas mediante empreendimentos coletivos e esforços colaborativos. Conforme Denhardt e Denhardt (2000, p. 555, tradução nossa), “pessoas devem começar a reconhecer que o governo é responsável e existe para encontrar as suas necessidades – e isso não acontece sem elas”;

(iv) **servir cidadãos, não consumidores:** sendo o interesse público formado do diálogo sobre valores compartilhados e não pela junção de autointeresses individuais, o serviço público não responde a exigências de consumidores, mas busca a construção de relacionamentos de confiança e colaboração entre governo e cidadãos. Por certo, não há rejeição à ideia de que o serviço público deve oferecer serviços de melhor qualidade. A noção envolvida é de deslocamento da prioridade dos valores: do autointeresse de curto prazo (empreendedorismo) para uma responsabilidade pessoal pelo que acontece no entorno envolvente (cidadania);

(v) **accountability não é simples:** no Novo Serviço Público, os agentes públicos influenciam e são influenciados por todos os valores, normas e preferências do complexo sistema de governança, que se constituem em elementos de *accountability*<sup>52</sup>;

---

<sup>52</sup> Para Denhardt (2000, 2011), a questão da *accountability* é simplificada tanto pela *New Public Management* quanto pela *Old Public Management*. Na primeira, a responsabilidade recai sobre valores como eficiência, eficácia financeira e comprometimento para com as forças de mercado. Na segunda, a responsabilidade assenta na consonância com as leis e normas vigentes, isto é, com o poder legiferante.

(vi) **valorize pessoas, não somente produtividade:** o Novo Serviço Público realça a importância da gestão pelas pessoas. Nesse sentido, as ferramentas gerenciais não deixam de ter papel de destaque, mas a prioridade deve ser dada aos interesses e às capacidades dos cidadãos. Para Denhardt e Denhardt (2000, p. 556, tradução nossa), “[...] liderança compartilhada, colaboração e *empowerment* tornam-se norma tanto dentro como fora das organizações”. Mesmo que a instrumentalidade da gestão dê resultado, ela, isoladamente, não desenvolve responsabilidade cidadã e, por isso, tende a falhar no longo prazo;

(vii) **valorizar cidadania e serviço público acima do empreendedorismo:** nessa nova proposta de serviço público, “o interesse público é melhor alcançado por servidores públicos e cidadãos comprometidos a fazer contribuições significativas a sociedade em lugar de empreendedores agindo como se o dinheiro público fosse sua propriedade” (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 556, tradução nossa). Duas mudanças principais daí decorrem: (i) os servidores públicos necessitam saber gerir mais do que pedidos e recursos; (ii) o risco no serviço público é diferente e muito mais complexo do que o encontrado nos empreendimentos empresariais.

Assim, o novo modelo vem fundamentado na participação democrática e no processo de coprodução, que se refere ao compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e servidores públicos na concepção e implementação dos serviços públicos (MARSCHALL, 2004). Com isso, os cidadãos deixam de se representar como meros executores ou destinatários das políticas públicas, e passam a fazer parte do processo de construção, implementação e avaliação das *public policy*.

A redescoberta da comunidade e a devolução do poder aos que dela participam é o foco central dessa maneira de se exercer a Administração Pública. Ela vai além do governo, sendo parceira da comunidade, fomentadora das estruturas intermediárias e facilitadora da coprodução dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2009). O Novo Serviço Público realça o engajamento cívico e explora as várias maneiras pelas quais os membros das organizações públicas poderiam criar mais espaços para o diálogo e a deliberação, envolvendo tanto burocratas quanto cidadãos (DENHARDT, 2011).

A perspectiva contemporânea deste modelo amplia o próprio conceito de gestor público, visto como um indivíduo - cidadão -, tal como todos os demais membros da sociedade. Sua maior atribuição é, por meio da própria prática, transpor a burocracia pública e os

mecanismos operacionais para atender a lei, articulando novos valores comunitários e normas políticas aos interesses dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Os administradores públicos, nessa nova condição, devem agir de forma a assegurar que os cidadãos tenham voz em todos os estágios de governança<sup>53</sup> e não apenas no decorrer do período eleitoral (SALM; MENEGASSO; RIBEIRO, 2007), articulando, assim, o interesse público e promovendo a democracia deliberativa (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Depreende-se daí o princípio da responsividade do gestor público, reconhecido em sua condição de cidadão que deve trabalhar em prol do bem-comum à sociedade.

O sistema de governança delineado com a abordagem do Novo Serviço Público, centrado no cidadão e em seu potencial participativo, deliberativo e decisório, vai ao encontro da perspectiva de desenvolvimento aqui adotada em contraponto ao desenvolvimentismo clássico – o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000).

Para Sen (2000), o equívoco principal das teorias de desenvolvimento tradicionais está na base informacional adotada, isto é, “[...] [n]as informações que são necessárias para formar juízos usando essa abordagem e – não menos importante – [n]as informações que são ‘excluídas’ de um papel avaliatório direto nessa abordagem” (p. 74). Tais teorias fundamentam-se, grosso modo, em duas bases informacionais dominantes – o utilitarismo e a teoria da justiça de John Rawls.

No utilitarismo, a base informacional resume-se ao somatório das utilidades dos estados de coisas. O conceito de utilidade pode ser entendido como prazer, felicidade ou satisfação, como nas correntes clássicas, ou então a partir de algum tipo de representação do comportamento de escolha de dada pessoa, como nas formas mais modernas do utilitarismo. A avaliação daí decorrente advoga como princípios norteadores o cálculo de consequências, isto é, o fato de que “[...] todas as escolhas (de ações, regras e instituições) devem ser julgadas por suas consequências, ou seja, pelos resultados que geram” (p. 78), bem como o mecanismo da soma, no qual “[...] utilidades de diferentes pessoas sejam simplesmente somadas conjuntamente para se

---

<sup>53</sup> Especialmente, tendo em vista que os sistemas tradicionais de governança são caracterizados pela centralidade ou do Estado ou do mercado. O que o Novo Serviço Público propõe é um modelo de governança compartilhado, construído a partir e com ênfase no cidadão, não desconsiderando o papel de Estado e mercado nesse novo modo de gerir a coisa pública.

obter seu mérito agregado, sem atentar para a distribuição desse total pelos indivíduos” (p. 78).

Na visão de Sen (2000), a abordagem utilitarista apresenta tanto externalidades positivas quanto limitações. Ela permite, num primeiro momento, considerar o resultado das disposições sociais na avaliação das ações de desenvolvimento empreendidas, muito embora, em contrapartida, não tenha preocupações com a capacidade distributiva de tais consequências perante o conjunto dos cidadãos envolvidos. Num segundo momento, direciona sua atenção para o bem-estar das pessoas envolvidas quando do julgamento das disposições sociais e respectivos resultados, deixando, por outro lado, de estabelecer mecanismos protetivos sobre os direitos, liberdades e outras considerações sem relação com a utilidade, quando muito “[...] valorizados indiretamente e somente no grau em que influenciam as utilidades” (p. 82).

A teoria da justiça de Rawls, por seu turno, tem como base informacional o “[...] conjunto dos direitos que não podem de modo nenhum ser comprometidos pela força das necessidades econômicas” (p. 83), direitos esses fundamentados na ideia de bens primários, “[...] meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e as bases sociais do respeito próprio”, com prioridade sobre a liberdade formal – direitos políticos e civis básicos. Embora Sen (2000) reconheça méritos nessa abordagem, entende que uma perspectiva mais adequada ao desenvolvimento deve redirecionar o foco dos meios (bens primários e rendas) para os fins, “[...] a concentração sobre como as pessoas conseguem viver de fato (ou, avançando além disso), sobre a liberdade para realmente viver de modo que se tem razão para valorizar” (p. 93) (SEN, 2000).

Nessa nova base informacional, a avaliação não pode ser plenamente realizada sem que se enfrentem explicitamente questões sobre quais sejam as conquistas e liberdades valiosas e quais não o sejam. É o chamado enfoque da capacidade (SEN, 1993) ou perspectiva da liberdade (SEN, 2000), que compreende as liberdades dos indivíduos – “[...] as capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam e com razão” (p. 32) -, como os elementos basilares do desenvolvimento.

O desenvolvimento visto como expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam permite conduzir as ações de desenvolvimento em consonância com a materialidade da vida cotidiana – capacidade de a pessoa, dada sua condição real de vida, promover os objetivos que tenha razão para valorizar e desfrutar -, ao mesmo tempo que explora a

substantividade do ser humano – o exercício e a expansão das liberdades que permitem o desenvolvimento das capacidades e oportunidades de cada ser humano.

As ações de exercício e expansão, nesse contexto, compreendem a liberdade, concomitantemente, como fim primordial e meio precípua do desenvolvimento. Como fim, a liberdade destaca-se em seu aspecto substantivo, constitutiva do enriquecimento da vida humana, e atrela-se a capacidades elementares, como, por exemplo, “[...] ter condições de evitar privações com fome, subnutrição, morbidez, morte prematura” (p. 52), bem como “[...] ter participação política e liberdade de expressão” (p. 52) (SEN, 2000). Como meio, a liberdade envolve as possibilidades instrumentais para a ampliação das capacidades das pessoas, como as “[...] políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” (p. 57), que se suplementam e se reforçam mutuamente (SEN, 2000).

Se a liberdade, como já esposado, implica a capacidade das pessoas de viverem de acordo com o que racionalmente valorizam, cabe, portanto, definir o significado de capacidade para a abordagem do desenvolvimento como liberdade. Essencial, para o enfrentamento dessa tarefa, a inclusão de outro conceito – funcionamentos ou efetivações. Os funcionamentos ou efetivações representam o conjunto de “atividades” e de “modos de ser” possíveis à vida humana. Os elementos constitutivos da vida, assim, são vistos como combinações de várias diferentes efetivações, que, por sua vez, relacionam-se ao julgamento sobre a qualidade de vida. As efetivações, para Sen (1993, p. 29), “[...] são constitutivas do ser de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar de uma pessoa tem de tomar a forma de uma avaliação daqueles elementos” (SEN, 1993, 2000).

A capacidade (*capability*), portanto, consiste “[...] nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela” (p. 95). Torna-se propriamente, em decorrência, um tipo de liberdade – a liberdade para viver conforme aquilo que se valoriza. A base informacional deixa de incidir nas consequências sociais, tomadas pela agregação de interesses individuais (utilitarismo), e no formalismo dos bens primários (teoria de Rawls) para priorizar “[...] os funcionamentos realizados (o que uma pessoa realmente faz) ou sobre o conjunto capacitário (*sic*) de alternativas que ela tem (suas oportunidades reais)” (p. 96) (SEN, 2000).

Desse ponto de vista, a dicotomia subdesenvolvimento-desenvolvimento e as relações de poder aí implícitas são fundadas em nova base analítica, agora estabelecida em torno do processo de

eliminação das privações de liberdade e da ampliação das liberdades substantivas efetivamente valorizadas pelas pessoas<sup>54</sup> (SEN, 2000).

A ênfase em capacidades, plurais dada a natureza humana, implica a construção de uma concepção de desenvolvimento também pluralista e multisetorial, formada por processos de âmbito social, cultural, político e econômico, capazes de equilibrar o funcionamento dos mercados com o papel do governo, dos cidadãos e das instituições políticas e sociais, não apenas voltada à expansão homogênea de dada dimensão, como renda real ou utilidade (SEN, 1993, 2000).

Se, para a abordagem do desenvolvimento como liberdade, a liberdade, em si, é intrinsecamente importante, a oportunidade real de escolha é, por decorrência, característica imprescindível. Dois caminhos convergentes daí decorrem: a liberdade pode ser expandida pela política pública e, por outro lado, a política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas dos cidadãos – um tipo de liberdade valorizado pelas pessoas (SEN, 1993, 2000). Para Sen (2000, p. 134), “a questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática”, sendo que as “[...] as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas”.

O desenvolvimento visto como liberdade, portanto, toma como valores fundamentais as garantias da discussão, do debate, da crítica e da dissensão abertas, pré-requisitos para a formação de escolhas devidamente fundamentadas e conscientes. Desta feita, o desenvolvimento não pode ser dissociado da dialogicidade presente nas relações sociais concretas, visto que “[...] não podemos, em geral, tomar as preferências como dadas independentemente de discussão pública, ou seja, sem levar em conta se são ou não permitidos debates e diálogos” (SEN, 2000, p. 180). É a liberdade do diálogo fundante do desenvolvimento como liberdade.

---

<sup>54</sup> Percebe-se, também, uma perspectiva cultural de desenvolvimento, porquanto aquilo que as pessoas efetivamente valorizam, por óbvio, varia conforme o contexto cultural considerado.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

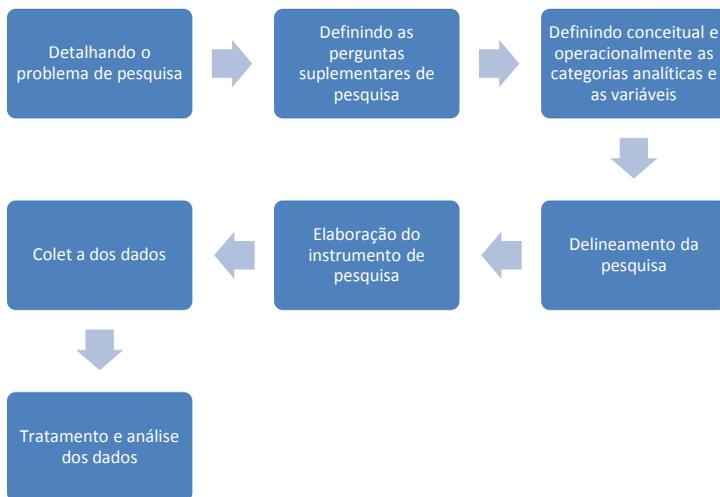
O conhecimento científico, processo decorrente da prática da ciência, tem como distintivo maior “[...] o questionamento como método, não apenas como desconfiança esporádica” (DEMO, 2010, p. 26). O método, assim concebido, pode ser visualizado tanto sob a condição de questionamento crítico e autocrítico, quanto sob a noção de procedimento formal, que requer, também, um tratamento científico.

A ideia de criticidade envolvida no método científico acarreta o reconhecimento de que a ciência lida, em verdade, com objetos construídos, isto é, “[...] não trabalhamos com a realidade, pura e simples, de forma imediata e direta, mas com a realidade assim como a conseguimos ver e captar” (DEMO, 1983). Na execução desta pesquisa, nas leituras e interpretações posteriores dela efetuadas, essa é uma das premissas basilares a serem consideradas.

A noção de procedimento formal, por seu turno, serve à concretização da tarefa científica de “[...] procurar os invariantes e as leis que regem fenômenos e fatos” (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977, p. 27), permitindo à ciência consolidar sua validade “[...] ao propor um tipo de compreensão, de prova e de controle, ao fornecer explicação e predição” (p. 27).

A metodologia do trabalho científico, assim tomada, como questionamento crítico e procedimento formal, permite adjetivar o conhecimento obtido de científico, no mínimo, por que faz reconhecer e definir o objeto de estudo a partir de parâmetros aceitos por todos e por conter e fornecer elementos para a verificação e contestação dos elementos e hipóteses apresentados (ECO, 1993).

Nesse contexto, a presente pesquisa norteia-se pelos procedimentos e elementos estruturantes metodológicos indicados na Figura 3.



**Figura 3** – Processo metodológico da pesquisa

Fonte: Elaborada pelo autor (2011).

### 3.1 DETALHANDO O PROBLEMA DE PESQUISA: ELEMENTOS FÁTICOS E INDAGAÇÕES PERTINENTES

A intenção, nesse momento, é de ampliar a discussão iniciada nas seções 1 e 1.1 deste trabalho, aportando elementos acerca do funcionamento do Programa Territórios da Cidadania, além de trazer indagações relevantes vinculadas ao relacionamento entre a política pública formulada e em execução e a realidade espacial, sob o domínio político, cultural, social e econômico, da região do Contestado, realidade esta já evidenciada na seção 1.1.

A concepção de desenvolvimento voltada à ênfase territorial ganha corpo a partir da década de 70, com as experiências italianas dos sistemas industriais localizados, sob uma perspectiva econômica. Mais tarde, no decorrer da década de 80, a abordagem econômica é associada à preocupação ambiental e a uma série de transformações políticas, reforçando a premissa de que os atores locais necessitam ter participação ativa no desenvolvimento da região onde vivem (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

No caso brasileiro, a noção de desenvolvimento territorial tem as condições institucionais de surgimento advindas do processo de democratização ocorrido na década de 80, com as primeiras iniciativas acontecendo apenas no final do governo de Fernando Henrique Cardoso,

por intermédio da linha de crédito PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais<sup>55</sup>.

Em 2003, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem-se a implantação do Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), também conhecido como Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), com o objetivo principal de combater a pobreza rural por intermédio da inserção produtiva, de forma sustentável e a partir da dinâmica local. Eram dois os critérios para a constituição dos territórios rurais: (i) conjunto de municípios com densidade inferior a 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população de até 50 (cinquenta) mil habitantes e (ii) maior concentração do público-alvo do MDA – agricultores familiares e famílias assentadas (SDT, 2005).

O PTRI tem uma institucionalidade similar à do Programa Territórios da Cidadania, com a constituição de Conselhos de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDR). Todavia, diferentemente do Programa Territórios da Cidadania, o PTRI era de responsabilidade exclusiva, no âmbito federal, do MDA, e tinha escopo restrito ao desenvolvimento rural, com base em projetos coletivos de bases territoriais, voltado à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais (assentados, quilombolas e indígenas).

Na região que atualmente abriga o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, instalou-se, em 2004, o Território Rural denominado de “Xapecoquinho”, constituído por 16 (dezesesseis) municípios da região da AMAI, caracterizados pela presença de indígenas, assentados da reforma agrária e agricultores familiares. Posteriormente, por pressões advindas de políticos da região junto ao Governo do Estado e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar (SINTRAF), respectivamente, foram incluídos municípios integrantes da AMMOC e AMNoroeste, completando a formação do atual Território da Cidadania. A denominação Xapecoquinho foi substituída por solicitação dos atores locais, visto que não tinha identificação com a realidade histórica da região, passando a

---

<sup>55</sup> A linha de crédito PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais intentava aportar recursos para o aperfeiçoamento das condições de infra-estrutura e produção nos municípios cuja economia era essencialmente agrícola. Incentivou, também, a instalação de conselhos gestores e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, com representação da comunidade e dos produtores rurais (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

chamar-se Meio-Oeste Contestado, assumida em 2008 quando o território foi inserido no âmbito do Programa Territórios da Cidadania (MDA, 2006; TECCHIO, 2012).

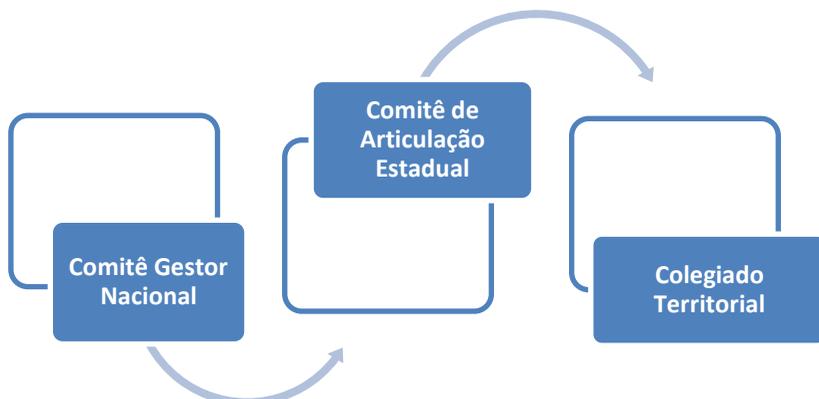
O Programa Territórios da Cidadania é uma macro política pública sob a responsabilidade do Governo Federal, formulado e implementado a partir do discurso oficial da “integração de políticas públicas para reduzir desigualdades” (MDA, 2009, p. 1). Instituído por Decreto Presidencial de 25 de fevereiro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

Para tanto, contempla, nos termos de seu marco legal instituidor:

(i) a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; (ii) a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; (iii) a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; (iv) a inclusão e a integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; e (v) a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008).

Atualmente, são 120 (cento e vinte) territórios da cidadania, agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, reconhecidos pelas respectivas populações como espaço historicamente construído ao qual pertencem e desenvolvem sua identidade (MDA, 2009). A escolha do território ocorre pela ponderação dos seguintes critérios: (i) incorporação anterior ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; (ii) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); (iii) concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; (iv) concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (v) concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; (vi) dinamismo econômico; (vii) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e (viii) organização social (BRASIL, 2008).

Participam do programa 17 (dezessete) ministérios e 5 (cinco) secretarias federais. A gestão dos territórios é feita de acordo com a Figura 4.



**Figura 4** – Gestão dos Territórios da Cidadania  
 Fonte: Adaptada de Brasil (2009).

O Comitê Gestor Nacional, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e constituído ainda pela Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério de Relações Institucionais, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Fazenda, tem a função de definir os territórios atendidos, aprovar diretrizes, organizar as ações federais, avaliar o programa e orientar e monitorar a atuação do Comitê de Articulação Estadual (BRASIL, 2008; MDA, 2009).

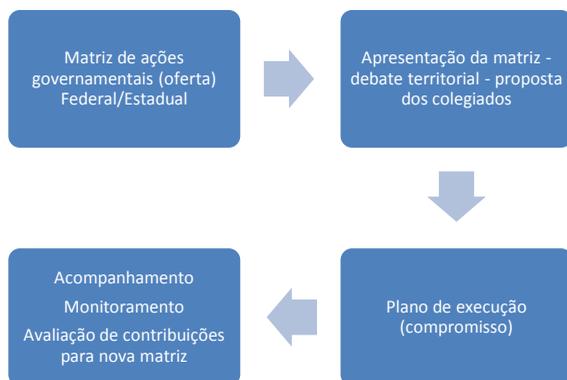
O Comitê de Articulação Estadual, por sua vez, composto pelos órgãos federais atuantes na unidade da federação respectiva, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos territórios, apoia a organização dos territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do programa (MDA, 2009).

Tal comitê interliga-se com o Colegiado Territorial por intermédio do Articulador Estadual, vinculado ao MDA e responsável pelo repasse de informações sobre os programas e projetos do Governo Federal e por apoiar a organização e o fortalecimento dos atores locais em relação ao desenvolvimento territorial.

Já o Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em

cada território<sup>56</sup>, é o espaço de discussão, planejamento, execução e monitoramento das ações para o desenvolvimento do território. A partir dele que se “[...] define o plano de desenvolvimento do território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do programa” (MDA, 2009, p. 4). Assim como no Comitê de Articulação Estadual, o Colegiado Territorial possui um articulador territorial, responsável pela organização da parte administrativa do território, incentivo e mobilização dos atores locais e repasse de informações de interesse do programa.

Esses três atores institucionais do programa desenvolvem e articulam suas ações com base no ciclo de planejamento e gestão indicado na Figura 5.



**Figura 5** – Ciclo de planejamento e gestão do Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Adaptada de Brasil (2009).

Todo ano, uma matriz de ações é apresentada em cada território, uma para cada ente federativo e, na concepção inicialmente idealizada, pela própria sociedade civil. Todavia, em realidade, apenas as matrizes do Governo Federal foram operacionalizadas. Essas matrizes representam o conjunto de propostas ou ações do Governo Federal para o território, a partir de consulta aos diversos ministérios participantes, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas.

<sup>56</sup> O critério da paridade, conforme será visto adiante, não foi respeitado na constituição do colegiado territorial analisado, com maioria advinda da sociedade civil (3 integrantes) em relação ao poder público (2 integrantes).

Nesse sentido, não se criam novas políticas públicas ou novas intervenções do aparato estatal, mas tão somente ocorre o direcionamento e a priorização ao Território da Cidadania de recursos ligados a programas e projetos já existentes (MDA, 2009; LEITE; WESZ JÚNIOR, 2011).

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

Há, ainda, o relatório de execução, instrumento de acompanhamento e fiscalização do matriz de ações, com o detalhamento dos estágios de execução física, orçamentária e financeira, dos riscos e providências. Esse relatório é complementado e atualizado pelos relatórios específicos desenvolvidos pelos gestores de cada ação/meta executada (MDA, 2009).

Duas são as diretrizes de ação dessa política pública – apoio à atividade produtiva e acesso a direitos e fortalecimento institucional. Na primeira, a atuação é concentrada sobre a geração de renda e inclusão social em atividades produtivas, mediante esforços que respeitem as potencialidades do território e as limitações da biosfera. Na segunda, o foco é direcionado para garantir “[...] a condição básica de cidadania às populações do meio rural e proporcionar sua participação na gestão social do desenvolvimento [...]” (MDA, 2009, p. 7).

Tendo em vista o problema e os objetivos de pesquisa (seções 1.2, 1.3 e 1.4) e, com amparo nos fundamentos teóricos de apoio (seção 2), a presente pesquisa delimita-se à segunda diretriz mencionada, especificamente no tocante à investigação do potencial de emancipação da comunidade<sup>57</sup> envolvida no Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Catarinense Contestado, que é, inclusive, um dos objetivos manifestos e oficiais do programa - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios.

---

<sup>57</sup> Considerada como espaço institucionalizado de atores sociais capazes de, a partir da participação e do diálogo, pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir o destino histórico do território onde vivem, e, em comumhão, o seu próprio destino enquanto sujeitos com autonomia histórica.

A participação, tomada como um dos valores basilares da gestão social<sup>58</sup>, constitui instrumento imprescindível à emancipação dos cidadãos, ao possibilitar a construção dialógica de um modelo de desenvolvimento mais adequado aos desafios e potencialidades das pessoas do local, operacionalizado por políticas públicas desenhadas em sistemas de governança nos quais a sociedade civil tenha protagonismo. A investigação desse potencial emancipatório do Programa Territórios da Cidadania terá como unidade analítica o Colegiado Territorial, espaço concebido para fins de discussão, planejamento, execução e monitoramento das ações para o desenvolvimento do território.

Como destacado na seção 1.1, há cem anos, a eclosão do conflito armado do Contestado representou a externalização da ausência do Estado na região e, no decorrer do interstício que se vivenciou entre o fim da revolta e os dias atuais, grande parte das mazelas sócio-econômicas ainda persistem na região. Muitos dos fantasmas do Contestado mantêm-se incólumes. O Programa Territórios da Cidadania, como política pública concebida no afã de eliminar a pobreza e abrandar as desigualdades sócio-econômicas, caracteriza o reconhecimento da histórica inação estatal, a ser combatida, pelo discurso oficial, mediante uma agenda de política pública pensada e praticada em conjunto com os destinatários.

Algumas indagações de fundo, daí decorrentes, que servem de contextualização ao objeto e aos resultados a serem alcançados, estruturam a problemática de pesquisa: será que o Programa Territórios da Cidadania representa o reconhecimento da condição de sujeito dos cidadãos do Contestado? Haveria ali o efetivo exercício do poder decisório, dialógico, por parte dos destinatários da política pública? Ou o programa constitui apenas uma estratégia de legitimação das tradicionais elites que dominam o ambiente político, sobrevivendo justamente do paupérrimo grau de emancipação vivenciado pelos cidadãos locais? O referencial teórico que servirá como ótica central de análise será a gestão social, por constituir o *corpus* teórico-conceitual que reúne as categorias analíticas e as variáveis necessárias a esse exame.

A definição do problema de pesquisa preenche as duas condições elencadas por Triviños (2008) para a factibilidade do estudo: o fenômeno estudado estar vinculado ao âmbito cultural do campo de

---

<sup>58</sup> No sentido adotado nos fundamentos teóricos da pesquisa, como sinônimo de gestão participativa, dialógica, centrada no sujeito, não na hierarquia e na autoridade.

estudo do pesquisador e o seu interesse surgir de uma questão relevante para a dinâmica social ou profissional.

Ademais, como aponta Cavalcanti (2005), uma pesquisa exitosa depende, em grande medida, das inquietações intelectuais do pesquisador, surgidas a partir de leituras, convívio com pessoas e enfrentamento de contextos. No caso em tela, a inquietação intelectual é dupla e remete a um descontentamento epistemológico: tanto a gestão tradicional (estratégica) quanto a ação estatal merecem ser questionadas em termos de representação da realidade, de retorno social e de capacidade de melhoramento das condições de vida do ser humano.

### 3.2 DEFININDO AS PERGUNTAS SUPLEMENTARES DE PESQUISA

Diante das razões e interesses fáticos expostos, definiu-se a problemática a ser investigada (*vide* seção 1.2) e os objetivos geral e específicos (*vide*, respectivamente, as seções 1.3 e 1.4).

No intuito de obter uma compreensão mais detalhada e acurada do problema proposto, foi desenvolvido um conjunto de questões suplementares que, ao mesmo tempo, contribui para a operacionalização dos objetivos e gera respostas que conduzem ao seu alcance. Para cada objetivo específico, foram relacionadas algumas questões suplementares.

Para o primeiro objetivo - analisar os elementos estruturantes da unidade analítica investigada - Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense -, e da unidade espacial delimitada - Municípios de Joaçaba e Entre Rios -, as perguntas norteadoras foram definidas da seguinte forma:

(a) qual o quadro de referência social, econômico e político-cultural que constitui a realidade local do território da cidadania investigado, restringido aos Municípios de Joaçaba e Entre Rios, tendo em vista os princípios da gestão social e os demais referenciais complementares abordados na seção 2 desta pesquisa?;

(b) quais as ações governamentais desenvolvidas no âmbito do território da cidadania analisado?;

(c) qual é a convergência entre as ações governamentais desenvolvidas em relação à realidade e à condição dos atores locais?;

(d) houve melhoramento dos principais elementos/aspectos sociais, econômicos e político-culturais nos Municípios de Joaçaba e Entre Rios após a implantação do Programa Territórios da Cidadania?

Para o segundo objetivo - investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos -, as perguntas norteadoras formuladas são:

(a) a agenda da política pública investigada, no território da cidadania abordado, segue os princípios da gestão social, dialógica e participativa, conforme as categorias analíticas e as variáveis correspondentes (*vide* Quadro 5)?;

(b) o Programa Territórios da Cidadania é aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos?;

(c) em caso positivo, como se dá essa atuação: é catalisador, bloqueador ou não interveniente da emancipação humana local?;

(d) quais os principais aspectos da política pública analisada que permitem a catalisação ou a obstrução do seu potencial emancipatório?

Para o terceiro objetivo - refletir acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a) -, são construídas as seguintes perguntas norteadoras:

(a) de que forma, a partir dos princípios da gestão social e dos referenciais complementares utilizados na seção 2 desta pesquisa, pode uma determinada política pública exercer papel fomentador da emancipação humana local?;

(b) quais são os principais elementos estruturantes de uma política pública que vise à emancipação humana local, tendo em vista o referencial teórico de apoio (seção 2 deste trabalho)?

Ainda no afã de tornar factível a operacionalização do problema de pesquisa, apresentam-se, doravante, a identificação e a definição conceitual das categorias analíticas e das variáveis do estudo.

### 3.3 CATEGORIAS ANALÍTICO-EMPÍRICAS E VARIÁVEIS: IDENTIFICAÇÃO E CONCEITUAÇÃO

Minayo (2004) esclarece que o elemento conceitual mais importante de uma teoria são as categorias, tipologicamente divididas em analíticas e em empíricas. As primeiras têm o condão de representar as relações sociais fundamentais, servindo de guia para a construção do conhecimento. As segundas são de cunho operacional, tornando possível o trabalho de campo.

Para a presente pesquisa, entendeu-se que as categorias propostas são concomitantemente analíticas e empíricas, pois permitem a aferição do fenômeno investigado (construção do conhecimento) a partir de esforço empírico. Tais categorias, para melhor delimitação, são decompostas em variáveis.

De acordo com Triviños (2008, p. 107), a variável é “algo que varia, que muda”. Em uma pesquisa qualitativa, como no caso em tela, a variável é descrita e constituída por conceitos. Estes devem ser expostos de forma precisa, objetiva e clara, de maneira a lhes ser imputado um conteúdo prático (TRIVIÑOS, 2008; LAKATOS; MARCONI, 1990).

As categorias analítico-empíricas e as variáveis utilizadas na presente pesquisa são aduzidas no Quadro 5. Nela, também constam dimensões de análise, capazes de identificar o grau, a direção e a profundidade das variáveis.

**Quadro 5** – Categorias analítico-empíricas, variáveis e dimensões de análise

Categorias analítico-empíricas	Variáveis	Dimensões de análise
<b>Potencial do território</b> <sup>59</sup> : é o conjunto dos recursos e das vocações	<b>Recursos demográficos, econômicos, sociais e político-culturais:</b> são	Situação demográfica, econômica, social e político-cultural Existência de parcerias

<sup>59</sup> Para fins de viabilidade metodológica da pesquisa, optou-se por restringir a noção de território aos limites geográficos institucionais definidos para o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado e, no interior deste, aos territórios político-administrativos de Joaçaba (região da AMMOC) e Entre Rios (região da AMAI). Não se olvida que critérios geográficos ou político-administrativos, sozinhos, não se prestam à definição de território. Contudo, ante a definição da categoria analítico-empírica em tela e as restrições de viabilidade metodológica inerentes ao trabalho acadêmico, optou-se por essa sistemática.

<p>demográficas, econômicas, sociais e político-culturais, considerado em sua dinâmica e articulação no espaço local</p>	<p>os recursos territoriais disponíveis aos atores locais  <b>Vocação demográfica, econômica, social e político-cultural:</b> é a potencialidade e a efetiva utilização do conjunto dos recursos territoriais disponíveis aos atores locais</p>	<p>Concentração de serviços  Exploração predatória dos recursos  Dependência do poder público na geração de emprego e renda (TENÓRIO, 2004)</p>
<p><b>Cidadania deliberativa:</b> significa que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008a, p. 41)</p>	<p><b>Processo de discussão:</b> “discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p>	<p>Canais de difusão: “existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)  Qualidade da informação: “diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)  Espaços de transversalidade: “espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p>

	<p><b>Autonomia:</b>  “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p>	<p>Origem das proposições: “identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários da política pública adotada” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p>Alçada dos atores: “intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p>Possibilidade de exercer a própria vontade: “instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p>Efetiva implementação das decisões: “[...] é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2010, p. 44), conforme a vontade manifestada no processo de discussão</p>
--	---	--

<p><b>Participação:</b> é a gestão, usufruto e produção dos bens sociais mediante acesso universal (BORDENAVE, 1986)<sup>60</sup></p>	<p><b>Inclusão:</b> “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p><b>Pluralismo:</b> “multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: “processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p>Participação de diferentes atores: “atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p>
	<p><b>Igualdade participativa:</b> “isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas”</p>	<p>Forma de escolha de representantes: “métodos utilizados para a escolha de representantes” (TENÓRIO, 2010c, p. 398)</p> <p>Avaliação participativa:</p>

<sup>60</sup> A categoria analítico-empírica cidadania deliberativa inclui o elemento participação, haja vista o princípio da igualdade participativa em sua constituição. Contudo, dado o vínculo estreito e necessário entre participação e emancipação, adotado neste estudo, entendeu-se por bem aprofundar a análise do elemento participação, mediante categoria específica. Ainda, pesou nesse sentido o entendimento de que o enfoque atribuído ao conceito de participação não se restringe a ideia de igualdade participativa, como concebido na noção de cidadania deliberativa.

	(TENÓRIO, 2010c, p. 398)	“intervenção dos participantes no acompanhamento [...]” da política pública (TENÓRIO, 2010c, p. 398).
--	--------------------------	---

Fonte: elaborada pelo autor, a partir de Tenório (2004; 2008a; 2010c, p. 398), Secchi (2010) e de Bordenave (1986).

Construídas com fundamento no referencial teórico de apoio (*vide* seção 2), a escolha das categorias analíticas e variáveis correspondentes é justificada pela própria concepção e abordagem de emancipação desenvolvidas nesta pesquisa. Tratada a partir da gestão social, a emancipação tem, em sua essência, o diálogo crítico, “[...] este encontro dos homens mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (FREIRE, 1979, p. 45).

O diálogo crítico, assim, núcleo elementar da pesquisa, considerado como o próprio processo emancipatório, foi decomposto em seus caracteres fundantes, valores normativos de uma gestão social que se concretiza enquanto teoria da ação libertadora. O processo de discussão representa tanto a dinâmica da mediatização, do encontro, da colaboração para a transformação da realidade vigente, quanto a união para a libertação. A autonomia constitui a base para a libertação, que necessita do sujeito capaz, em confronto com a realidade, “[...] não só de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, mas também de re-criar este conhecimento (FREIRE, 1979, p. 31). Processo de discussão e autonomia unem-se, aqui, na cidadania deliberativa, eixo norteador da gestão social.

A participação, por sua vez, presente em virtude, primeiro, de o diálogo crítico não existir sem a copresença engajada de opressores e oprimidos (inclusão), delineadores de uma intersubjetividade em que ambas as partes reconheçam o saber alheio e nenhuma delas se julgue detentora de uma condição superior (igualdade), para em conjunto (pluralismo), conhecerem as contradições que permeiam sua situação existencial e desenvolverem uma resposta, que é a própria práxis libertadora, conforme seus anseios e possibilidades (potencial do território).

A categoria analítico-empírica potencial do território visa a atender ao primeiro objetivo específico - analisar os elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense (*locus* institucional) -, e

da unidade espacial delimitada – Municípios de Joaçaba e Entre Rios (*locus* espacial). A opção pela circunscrição da unidade espacial de investigação a dois municípios – em lugar do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado tomado em seus limites formais e oficiais -, deve-se à ausência de dados agregados contemplativos do território e à possibilidade de se respeitar as configurações territoriais distintas enunciadas na seção 1.1.

Para tanto, entende-se necessária a investigação acerca do ciclo formal de constituição do Programa Territórios da Cidadania, tal como proposto nos documentos e relatórios oficiais, num primeiro momento, e a descrição das características e potencialidades da unidade espacial adotada. As perguntas suplementares indicadas na seção 3.2 servem de norte a esta etapa da pesquisa. O interesse aqui é relacionar território enquanto política pública e território enquanto materialidade espacial, procurando evidenciar como o primeiro contribui para o desenvolvimento do segundo, pensando-se na emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores sociais participativos e dialógicos.

As categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação objetivam cumprir o segundo objetivo específico – investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

Se a emancipação apenas é alcançada quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo, as variáveis escolhidas buscam identificar e analisar até que ponto a população local efetivamente participa do Programa Territórios da Cidadania – se é mera destinatária ou copartícipe das ações empreendidas. Para tanto, o *locus* institucional de análise recai sobre o Colegiado Territorial do Meio-Oeste Contestado Catarinense, instância que, em tese, constitui-se no espaço público de discussão e proposição, isto é, arena institucionalizada na qual o sujeito materializa sua condição de pensar o território e pensar-se no território envolvente<sup>61</sup>. As perguntas

---

<sup>61</sup> Dessa forma, ao investigarmos duas dimensões distintas da problemática – a materialidade espacial com os Municípios de Joaçaba e Entre Rios e a institucionalidade da política pública por intermédio do Colegiado Territorial -,

suplementares indicadas na seção 3.2 servem de norte a esta etapa da pesquisa.

Por fim, o terceiro objetivo específico - refletir acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a) -, é alcançado por um esforço reflexivo advindo dos resultados obtidos das categorias analíticas, variáveis e indicadores dos dois primeiros objetivos específicos. As perguntas suplementares indicadas na seção 3.2 servem de norte a esta etapa da pesquisa.

### 3.4 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento de estudo refere-se ao planejamento em sua dimensão mais ampla. Envolve tanto a tabulação quanto a perspectiva de análise e interpretação dos dados coletados. Considera, nesse sentido, o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas (GIL, 2002).

A presente pesquisa é de cunho qualitativo. Caracteriza-se, de acordo com Triviños (2008): (i) por ter o ambiente natural como fonte primeira de dados; (ii) por ser descritiva; (iii) por estar preocupada com o processo e não apenas com o resultado/produto; e (iv) por ter o significado como busca permanente.

A opção e justificativa pelo enquadramento do estudo como qualitativo podem ser expostos a partir do que indicam Minayo e Sanches (1993, p. 245). Para os autores, a pesquisa qualitativa somente pode ser empregada para a “compreensão de fenômenos específicos e delimitáveis mais pelo seu grau de complexidade interna do que pela sua expressão quantitativa”. Neste sentido, trabalha-se com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes, opiniões, manipulando a palavra, seja escrita ou falada, objetivando aprofundar-se na complexidade do problema (MINAYO; SANCHES, 1993).

O fenômeno investigado – relação do Programa Territórios da Cidadania, sob a ótica da gestão social, com a emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores sociais

---

estaremos construindo uma interpretação que não se descarta de nenhuma das duas dimensões analíticas possíveis ao caso.

dialógicos e participativos –, é complexo, não complicado, pois compreende uma teia de inter-relações difusas, desestruturadas e de difícil identificação *a priori*; tem em seu bojo uma carga simbólica substancial, de onde é preciso extrair o conteúdo latente e não apenas aquele manifesto; e, portanto, demanda descrição e não quantificação na explicação de sua ocorrência, o que leva ao uso da pesquisa qualitativa e seu ferramental técnico.

Ainda, quanto aos fins, a pesquisa é descritiva, buscando-se expor as características do fenômeno, estabelecendo correlações entre categorias analítico-empíricas e as correspondentes variáveis e definindo sua natureza (VERGARA, 2007).

Quanto aos meios, a pesquisa é caracterizada como um estudo de caso, eminentemente qualitativo, construído a partir das considerações apontadas por Stake (2005). No momento, cabe apenas destacar que a unidade a ser investigada é o Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, restringido espacialmente aos Municípios de Joaçaba e Entre Rios e institucionalmente ao Colegiado Territorial, e que a definição da forma, técnica, alvos e prática da coleta e do tratamento de dados estão descritos nas seções 3.4.1 e 3.4.2.

### **3.4.1 Coleta de dados e instrumentos necessários**

Para melhor entendimento dos procedimentos de coleta de dados adotados neste estudo, três indagações norteadoras precisam de resposta: (i) que tipo de dados serão coletados?; ii) como se dará a coleta (técnicas e instrumentos)?; (iii) quais as fontes dos dados coletados?

Em relação à primeira indagação, foram utilizados tanto dados primários, coletados especificamente com o intuito de responder à questão de pesquisa, quanto dados secundários, já coletados e documentados para outros fins, mas que servem de suporte à pesquisa.

No que concerne aos dados primários, a obtenção decorreu da realização de 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas com informantes-chaves, escolhidos pela representatividade no contexto da pesquisa, a partir de julgamento do pesquisador, com duração média de 50 (cinquenta) minutos cada. O Quadro 6 apresenta dados acerca das entrevistas realizadas.

**Quadro 6** – Coleta dos dados – entrevistas semi-estruturadas

<b>Entrevistas semi-estruturadas</b>				
Ambiente de aplicação	de	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da entrevista
Comitê de Articulação Estadual	de	2 (dois) Representantes do Governo Federal, vinculados ao MDA: Entrevistado 01, delegado federal do MDA em Santa Catarina – (entrevista realizada em 17.12.2012, na sede do MDA/Santa Catarina) Entrevistado 02, assessor técnico do MDA em Santa Catarina – (entrevista realizada em 18.12.2012, na UFSC)	- Representam a visão do instituidor e mantenedor da política pública; - Tiveram participação direta na formação do território e na constituição do Colegiado Territorial; - Do Comitê de Articulação Estadual, os que mais possuem relação com a dinâmica do Território da Cidadania	Categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação, conforme descrito no Quadro 5
Colegiado Territorial		Entrevistado 03, representante da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (AMMOC), funcionária da AMMOC – Segmento do Poder Público – (entrevista realizada em 13.12.2012, na sede da AMMOC)	- Possuem/possuíram assento no Colegiado Territorial por, no mínimo, 2 (dois) anos; - a representante da AMMOC, além de assento no Colegiado Território, é Articuladora Territorial; - as duas entrevistas realizadas com	Categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação, conforme descrita no Quadro 5

	<p>2 (dois) Representantes da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), denominados, respectivamente, de entrevistados 04 e 05, extensionistas da EPAGRI – Segmento do Poder Público – (entrevistas realizadas, respectivamente, em 12.12.2012, na sede da EPAGRI Joaçaba, e em 14.12.2012, na sede da EPAGRI Água Doce)</p> <p>Entrevistado 06 - Representante da Prefeitura Municipal de Joaçaba, Assistente Social – Segmento do Poder Público – (entrevista realizada em 13.12.2012, na residência da entrevistada, em Joaçaba)</p> <p>Entrevistado 07 - representante do</p>	<p>representantes da EPAGRI permitem reunir elementos acerca da transição do Território Rural para Território da Cidadania, já que o entrevistado 05 era do Colegiado do Território Rural, participou do Colegiado do Território da Cidadania e posteriormente foi substituído pelo entrevistado 04;</p> <p>- as entrevistas com os representantes da sociedade civil buscam colher elementos acerca de importantes segmentos envolvidos com o Território Meio-Oeste Contestado: micro e pequenos empresários (SEBRAE), trabalhadores rurais (sindicato) e assentados da reforma agrária (líder de movimento)</p>	
--	---	---	--

	<p>Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Santa Catarina (Sistema S – Sebrae, Senai, Sesc, Senar), Gerente Regional do SEBRAE Joaçaba – Segmento da Sociedade Civil – (entrevista realizada em 13.12.2012, na sede do SEBRAE Joaçaba)</p> <p>Entrevistado 08 - Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Água Doce, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Água Doce – Segmento da Sociedade Civil – (entrevista realizada em 14.12.2012, na sede do Sindicato respectivo, em Água Doce)</p> <p>Entrevistado 09 - Representante do Movimento dos Sem-Terra de Água Doce, líder de movimento social –</p>		
--	--	--	--

	Segmento da Sociedade Civil – (entrevista realizada em 18.12.2012, por telefone, ante a impossibilidade de entrevista pessoal		
Atores externos ao Colegiado Territorial/Território Meio-Oeste Contestado	Entrevistado 10 - Representante do movimento cooperativista da região – Presidente da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar (COPAFAM) – segmento da sociedade civil – (entrevista realizada em 14.12.2012, na sede da COPAFAM, em Joaçaba)	- Buscar elementos relacionados à problemática investigada por parte de segmentos da sociedade civil não participantes do território da cidadania/colegiado territorial, a exemplo das cooperativas de pequenos agricultores	Categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação, conforme descrita no Quadro 5

Fonte: Elaborada pelo autor (2012).

Quanto aos dados secundários, por outro lado, foram consultados os documentos internos do Comitê de Articulação Estadual, do Colegiado Territorial do Meio-Oeste Contestado e do Programa Territórios da Cidadania, tais como relatórios de atividades, mensagens eletrônicas, atas de reunião, relatos documentados, fluxogramas, bem como documentos acadêmicos e institucionais, de âmbito e divulgação externos, como conteúdos publicados na rede mundial de computadores e trabalhos publicados por outros pesquisadores.

Assim, em resposta às duas últimas perguntas norteadoras, a coleta se deu por intermédio de um conjunto de entrevistas semi-estruturadas, delineadas no Quadro 6, e por pesquisa documental, constituindo fonte os atores envolvidos no Comitê de Articulação Estadual (representantes) e no Colegiado Territorial do Meio-Oeste

Contestado (representantes do poder público e de setores da sociedade civil organizada). A escolha dos entrevistados foi feita pelo critério da intencionalidade, baseado na essencialidade do entrevistado para a elucidação do fenômeno em estudo.

A relação entre os objetivos da pesquisa e a fase de coleta de dados é demonstrada pelo Quadro 7.

**Quadro 7** – Objetivos específicos *versus* fontes e instrumentos de coleta de dados

Objetivo específico	Fontes e instrumentos de coleta de dados
(a) analisar os elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense -, e da unidade espacial delimitada – Municípios de Joaçaba e Entre Rios	<p><b>Dados secundários – pesquisa documental:</b> Censos Demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (IBGE); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); bases de dados governamentais, documentos oficiais, incluindo relatórios, planos, matriz de ações e atas de reuniões e assembleias (Programa Territórios da Cidadania)</p> <p><b>Dados secundários – pesquisa bibliográfica:</b> trabalhos de outros pesquisadores</p>
(b) investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos	<p><b>Dados primários</b> – 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas, realizadas a partir das categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação e respectivas variáveis e dimensões de análise, conforme indicado no Quadro 5.</p> <p><b>Dados secundários – pesquisa documental:</b> documentos oficiais, incluindo relatórios, planos, matriz de ações e atas de reuniões e assembleias (Programa Territórios da Cidadania)</p> <p><b>Dados secundários - pesquisa bibliográfica:</b> trabalhos de outros pesquisadores</p>

(c) refletir acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a).	Envolve as proposições obtidas pela análise dos dados coletados para o cumprimento dos objetivos específicos “a” e “b” em conjunto com os fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos
--	--

Fonte: elaborada pelo Autor (2012).

Postos os procedimentos de coleta, passa-se à discussão da fase de análise dos dados.

### 3.4.2 Tratamento e análise dos dados

Os dados coletados, à luz dos pressupostos teóricos expostos na seção 2 e das categorias analítico-empíricas e respectivas variáveis (Quadro 5), serão submetidos ao tratamento da análise de conteúdo, da análise documental e da triangulação de dados.

A análise de conteúdo, envolvendo o tratamento dos dados obtidos junto às entrevistas semi-estruturadas, entendida como “[...] conjunto de instrumentos metodológicos, cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (p. 11), será delimitada a partir das considerações tecidas por Bardin (2009).

Nesse sentido, é composta por três fases: (a) pré-análise: organização do material, leitura inicial e escolha dos documentos (*corpus*), a partir de determinadas regras; (b) análise do material: adequação do *corpus* às categorias criadas; (c) tratamento dos resultados: interpretação e inferências sobre o material analisado.

Na fase de pré-análise, três etapas necessitam ser cumpridas: (a) escolha dos documentos/comunicações a serem submetidos à análise; (b) formulação da problemática de pesquisa e dos respectivos objetivos; e (c) elaboração de dimensões de análise que fundamentem a

interpretação final. Tais etapas estão contempladas, respectivamente, nas seções 3.4.1, 1 a 1.5.1 e 3.3.

As categorias analíticas que servirão de referência para as fases de análise do material e tratamento dos resultados serão aquelas constantes Quadro 5, usando-se da técnica da grade fechada (VERGARA, 2005) – as categorias são definidas antes da pesquisa, baseadas no problema e nos objetivos da pesquisa.

Ademais, como a pesquisa envolve a manipulação de documentos, utilizar-se-á, outrossim, a análise de documentos. Neves (1996, p. 3) define a análise documental como o “exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar”.

Por fim, os documentos analisados, em cotejo com os dados obtidos nas entrevistas, serão analisados à luz da técnica da triangulação de dados, construída e operacionalizada a partir das considerações de Patton (2002): as informações manipuladas, oriundas dessas duas fontes, contribuirão para a corroboração ou retificação de uma dada hipótese de trabalho ou conjectura.



## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesse estágio, direcionamos a pesquisa para a análise e discussão dos resultados. Para tanto, dividimos o capítulo em cinco seções principais: (i) exposição acerca das dificuldades e limitações enfrentadas na pesquisa de campo e no cumprimento da problemática de pesquisa apresentada alhures (seção 4.1); (ii) cumprimento do primeiro objetivo específico (seções 4.2 e 4.3); (iii) cumprimento do segundo objetivo específico (seção 4.4); e (iv) cumprimento do terceiro objetivo específico (seção 4.5).

### 4.1 UM SUSPIRO PARA RETOMAR O FÔLEGO: BREVE RELATO ACERCA DAS DIFICULDADES DO PESQUISADOR NO ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA

Abordar a temática da emancipação no campo da Administração, a partir de referencial contraposto ao discurso hegemônico corrente, materializada na análise de uma política pública, em abstrato, já implica um notável esforço de pesquisa, por certo, com inúmeras e variáveis dificuldades – um *continuum* que abrange desde elementos epistemológicos e ontológicos, haja vista a despolitização da dinâmica organizacional e a consequente obstrução ou descrédito do processo emancipatório, rejeitado por não ter como *locus* o ambiente organizacional ou associado ao reformismo das condições materiais e simbólicas de trabalho (ALVESSON; WILMOTT, 1992), até questões metodológicas, de operacionalização da análise.

As dificuldades, na materialidade da experiência social investigada, são acentuadas, em especial pelas limitações intelectuais do pesquisador e por uma confluência de aspectos somente evidenciados com a pesquisa de campo. No conjunto, tais dificuldades representam, em parte, as limitações da pesquisa. Na outra ponta, as limitações são constituídas pelas ausências, algumas naturais, decorrentes das escolhas acadêmicas necessárias, outras inconscientes, fruto de inabilidade ou direcionamento do pesquisador. Certeza apenas da incompletude do esforço, pois nenhum conhecimento reflete a diversidade de dada experiência social.

Do ponto de vista da construção do conhecimento, a principal carência da pesquisa, não solucionada, diga-se de passagem, encontra-se na falta de uma abordagem antropológica e histórica do território investigado e de seus sujeitos constitutivos. A adoção do referencial teórico da Gestão Social, ao mesmo tempo em que possibilita amparo

para discussões envolvendo esferas institucionalizadas da experiência social, a exemplo de esferas públicas de deliberação, participação e diálogo entre entes organizativos da vida humana associada, carece de maior aprofundamento no que toca aos efeitos e *interface* dessa institucionalidade com o homem enquanto sujeito histórico, tomado em sua individualidade constitutiva, não no sentido do individualismo metodológico, mas na direção do ente capaz de refletir e de construir seu próprio destino histórico, em comunhão, claro, mas conservando sua essência individual. É nisso que a gestão social ainda não se evidenciou como arcabouço teórico válido, nos substratos antropológico e histórico.

Assim, ao analisarmos a emancipação com base no referencial teórico da gestão social, uma gestão que tem a “[...] emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2011), um conjunto de escolhas foi necessário e a opção adotada consistiu na investigação da contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores sociais capazes de, a partir da participação e do diálogo, pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir o destino histórico do território onde vivem, e, em comunhão, o seu próprio destino enquanto sujeito com autonomia histórica, isto é, críticos, reflexivos e dialógicos.

Do ponto de vista metodológico, e aí já ressaltando os fatos supervenientes ao esboço inicial da pesquisa, colhidos do material de campo, as dificuldades residiram na delimitação do objeto de pesquisa. Em abstrato, a postura adotada era de refutar qualquer perspectiva na consideração do território como unidade homogênea. A pesquisa bibliográfica e as informações oficiais do programa evidenciavam justamente a premissa inicialmente refutada. Os relatos dos entrevistados, todavia, evidenciaram importantes clivagens territoriais, não reconhecidas na configuração oficial do território, como as existentes entre os municípios integrantes da AMAI e os da AMMOC. Isso implicou remodelações na delimitação do objeto de pesquisa, em ponto crítico do estudo, considerada sua viabilidade temporal.

Tal clivagem territorial materializa-se tanto em termos das relações de poder existentes no âmbito do Colegiado Territorial quanto no sentido da construção social do território (identidade territorial), reverberando, por exemplo, no maior engajamento da sociedade civil ou do poder público na composição colegiada e na política pública como um todo conforme o estrato territorial escolhido e, por decorrência, na operacionalidade da pesquisa.

Ademais, o trabalho de campo evidenciou a descontinuidade do programa na região e a inoperância do Colegiado Territorial desde o ano de 2011. Nas últimas reuniões do colegiado, ocorridas em março, abril e agosto de 2011, encontrávamos na escolha do objeto de pesquisa e nos primeiros esboços do projeto de qualificação, o que inviabilizou a presença nas reuniões colegiadas e a adoção do método da observação participante. Usamos, para tanto, relato presente em outros trabalhos do gênero, como o de Tecchio (2012).

Desde a constituição do Colegiado Territorial junto ao Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, em 2008, a composição colegiada teve inúmeras alterações, o que, associado a falta de controle por parte da coordenação responsável, trouxe certos desafios à escolha dos atores a serem entrevistados. Optamos, nesse sentido, pela mesclagem de atores com profundo conhecimento da dinâmica do programa, que participavam desde o antigo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, com outros menos familiarizados com o programa, mas que tinham/tiveram assento no Colegiado Territorial por período igual ou superior a 2 (dois) anos.

Nas entrevistas realizadas, defrontamo-nos com a desconfiança e a reticência de alguns dos atores entrevistados, tendo em vista que não se pertencia ao ciclo social local. Isso exigiu que procurássemos uma referência conhecida para o estabelecimento dos contatos e para que os entrevistados sentissem seguros das finalidades e do uso das informações prestadas, uma espécie de cicerone. A referência foi construída junto a um dos próprios entrevistados e despendeu enorme esforço, visto que tais laços não se constroem num horizonte temporal imediato. De fato, a construção de uma relação dialógica, sujeito/sujeito, foi posta à prova na própria pesquisa de campo.

A visitação a cinco municípios do território da cidadania objeto do estudo – Joaçaba, Luzerna, Água Doce, Treze Tílias e Entre Rios -, serviu para reforçar a importância e a necessidade de o pesquisador social conhecer, do ponto de vista material/espacial, a realidade investigada, não apenas no sentido da qualidade acadêmica da pesquisa, mas essencialmente no afã de manter o mínimo interesse no potencial de transformação da realidade pesquisada.

Por fim, a imersão, embora diminuta, na realidade local reforçou a sensação inicialmente alimentada do afastamento, por parte da universidade, da dinâmica e dos desafios constituintes da experiência social. Muitos entrevistados questionaram de que forma a universidade poderia contribuir para a resolução dos problemas existentes no território. Queriam respostas, direcionamentos, encaminhamentos.

Esperam decididamente isso. Em parte, assiste a eles razão em reivindicar a participação da universidade. De outro lado, contudo, é demonstração de ingenuidade, pois, parafraseando Paulo Freire, ninguém resolve nada, ninguém soluciona sozinho; a construção é coletiva<sup>62</sup>.

Da mesma forma que esta pesquisa, coletiva em sua essência, haja vista que constituída por uma pluralidade de atores, para os quais e os demais interessados, como num diálogo ampliado, apresentam-se os resultados e espera-se a leitura crítica e reflexiva. A minha emancipação enquanto cidadão-pesquisador passa necessariamente por isso.

## 4.2 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA UNIDADE ESPACIAL DELIMITADA – MUNICÍPIOS DE JOAÇABA E ENTRE RIOS

A presente seção, assim como a subsequente (*vide* seção 4.3), visa a avançar na discussão e no cumprimento do primeiro objetivo estabelecido desta pesquisa. Para tanto, ao se tratar da análise dos elementos estruturantes da unidade espacial delimitada – Municípios de Joaçaba e Entre Rios -, a referência analítica é o conjunto de duas perguntas suplementares de pesquisa indicadas na seção 3.2:

(a) qual o quadro de referência social, econômico e político-cultural que constitui a realidade local do território da cidadania investigado, restringido aos Municípios de Joaçaba e Entre Rios, tendo

---

<sup>62</sup> Isto me faz lembrar do filme “Viva Zapata”, rodado em 1952 e estrelado por Marlon Brando. A película retrata a história de Emiliano Zapata, líder do campesinato mexicano que lutava pela restituição das terras onde ele e seu povo haviam sido expulsos. Na revolução de 1910 contra a ditadura de Porfirio Díaz, Zapata fez aliança com Francisco Madero, capitalista liberal que reivindicava a reforma constitucional e lhe prometera a posse das terras caso tomasse o poder. Após a derrubada de Díaz por Madero em 1911, Zapata vai ao encontro deste último, requerendo a prometida posse das terras. Madero, então, afirma que a questão não era tão simples e não podia ser resolvida sem uma reforma constitucional, o que não veio a acontecer. Para Zapata, o controle das terras era o objetivo. Para Madero, o controle da ordem política. O primeiro não se concretizaria sem o segundo. Toda intervenção na realidade se baseia em alguma forma de compreensão do mundo, construída, em grande parte, pela pesquisa, que tem no conhecimento preexistente uma das pedras angulares. A problemática presente é que a pesquisa, contemplativa e reflexiva, ultimamente tem contemplado muito, refletido pouco e, nesse sentido, quase nada inspirado o ativismo pela mudança efetiva da estrutura societal dominadora e alienante.

em vista os princípios da gestão social e os demais referenciais complementares abordados na seção 2 desta pesquisa?;

(b) houve melhoramento dos principais elementos/aspectos sociais, econômicos e político-culturais nos Municípios de Joaçaba e Entre Rios após a implantação do Programa Territórios da Cidadania?

Tais perguntas serão enfrentadas a partir da categoria analítico-empírica potencial do território, identificada no Quadro 5, conforme as variáveis e dimensões de análise ali apontadas. A opção, na construção da estrutura discursiva, é delinear análise comparativa entre os Municípios de Joaçaba e Entre Rios, a partir do reconhecimento e preservação, tomados como premissa, das configurações territoriais existentes e expostas na seção 1.1 – Joaçaba, representante da porção sudeste (AMMOC) e portador da melhor condição sócio-econômica<sup>63</sup> do território e Entre Rios, representante da porção noroeste (AMAI) e portador da pior condição sócio-econômica do território.

O interesse implícito nas discussões que envolvem esta e a seção vindoura é o relacionamento do território enquanto política pública - isto é, diretriz para a resolução de um problema público e concretizado em termos institucionais e formais -, e enquanto materialidade espacial, procurando evidenciar como o primeiro contribui para o desenvolvimento do segundo, pensando na emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores sociais participativos e dialógicos.

Por elementos estruturantes da unidade espacial delimitada, considera-se o conjunto disponível de elementos constituintes das dimensões de análise demográfica, sócio-econômica e político-institucional, apresentados, respectivamente, nos Quadros 8, 9 e 10.

O Quadro 8 apresenta as principais dimensões demográficas de referência para os dois municípios investigados, com a comparação, quando possível<sup>64</sup>, entre os períodos anterior e posterior à instituição do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, ocorrida em 2008.

---

<sup>63</sup> Tomando-se por base o IDH.

<sup>64</sup> Isto é, quando disponíveis, nos bancos de dados consultados, as séries históricas para a dimensão de análise em referência. Não há elementos neste estudo para avaliar a efetividade material das ações desenvolvidas no âmbito do programa. Todavia, o que se deseja, quando possível, é o estabelecimento de um indicativo de referência acerca da dimensão analisada, considerados dois períodos temporais distintos.

**Quadro 8** – Dimensões demográficas de referência

Dimensões de análise	Joaçaba		Entre Rios	
	Período anterior (ano de referência)	Período Território (ano de referência)	Período anterior (ano de referência)	Período Território (ano de referência)
População residente – total	24.066 (2000) 24.435 (2007)	27.020 (2010)	2.857 (2000) 2.979 (2007)	3.018 (2010)
População residente urbana <sup>65</sup>	21.688 (2000) 22.468 (2007)	24.924 (2010)	751 (2000) 783 (2007)	928 (2010)
População residente – rural	2.378 (2000) 1.967 (2007)	2.096 (2010)	2.106 (2000) 2.196 (2007)	2.090 (2010)
Esperança de vida ao nascer (em anos)	76,35 (2000)	-	70,58 (2000)	-

Fonte: IBGE (2000, 2007, 2010); PNUD (2003).

O Município de Joaçaba, situado no Vale do Rio do Peixe e pertencente à área de abrangência da AMMOC, é o pólo regional de uma microrregião composta por 13 (treze) municípios do Meio-Oeste Catarinense. Possui extensão territorial de 232,23 Km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 116,29 hab./Km<sup>2</sup><sup>66</sup>, com área urbana contígua a dos Municípios de Luzerna e Herval d'Oeste, cuja fronteira natural é o Rio do Peixe.

Do ponto de vista demográfico, a população residente no município é de 27.020 habitantes (IBGE, 2010), apresentando tendência histórica de crescimento. Do período imediatamente anterior à instituição do Programa Territórios da Cidadania (2007) até o ano de 2010, a cidade apresentou um crescimento populacional da monta de

<sup>65</sup> A referência urbano/rural, adotada pelo IBGE, é a associada aos limites geográficos instituídos pelas respectivas leis municipais.

<sup>66</sup> Como comparação, a densidade demográfica, para o Território da Cidadania estudado, era, em 2007, de 30,71 hab./Km<sup>2</sup>.

10,57%<sup>67</sup>, aí incluídos tanto o incremento vegetativo quanto aquele oriundo dos fluxos migratórios. É de se destacar, como mencionado alhures, que a cidade representa importante pólo industrial e de serviços da microrregião do Vale do Rio do Peixe, com o conseqüente afluxo populacional.

Não obstante, aludido crescimento é bastante superior ao verificado no período 2000-2007, de apenas 1,53%. Por certo, não há como aferir se o crescimento populacional verificado após a implantação do Programa Territórios da Cidadania tem como ele alguma *interface* efetiva. Tão somente importa ressaltar que tal aporte populacional dimensiona a necessidade de uma política pública para o desenvolvimento territorial, visto que, no caso brasileiro, tem-se, como regra geral, aumento populacional associado a crescimento desordenado, ausência de desenvolvimento e assimetria regional.

A população residente é eminentemente urbana (92,24%, dados do IBGE, 2010). No período 2000-2007, a população urbana residente apresentou incremento positivo de 3,55%, repetindo a tendência histórica no período 2007-2010, com acréscimo de 9,85%. Em relação à população rural residente, o decréscimo verificado no período 2000-2007, da ordem de 17,28%, inverteu-se para o período de 2007-2010, com acréscimo de 6,56%. Embora não sendo possível qualquer ilação entre as ações do Programa Territórios da Cidadania com a diminuição do êxodo rural no município, a situação, como visto, tem apresentado melhora.

A expectativa de vida ao nascer, para o município, era, no ano 2000, de 76,35 anos, muito superior a média verificada no Brasil, de 70,4 anos. Quando comparada àquela verificada no Município de Entre Rios (70,58 anos), torna-se indicativo da disparidade regional em termos de qualidade de vida e desenvolvimento humano.

Entre Rios, por sua vez, está localizado na microrregião do Alto Irani, pólo regional de Xanxerê e pertence à área de abrangência da AMAI. Possui extensão territorial de 105,17 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 28,70 hab./km<sup>2</sup>, bastante inferior àquela verificada em Joaçaba.

---

<sup>67</sup> Isso corresponde, aproximadamente, ao crescimento populacional da África, de 2,3% ao ano (ONU, 2011). O Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado apresentou, no período 2000-2007, crescimento populacional praticamente estacionário, da ordem de 0,24% e, no período 2007-2010, crescimento de 6,62%.

Sob o aspecto demográfico, a população residente no município é de 3.018 habitantes (IBGE, 2010), apresentando tendência histórica crescente para o período 2000-2010 (acréscimo de 4,09%), com crescimento menor no período 2007-2010 (1,30%). No período imediatamente seguinte à instituição do Programa Territórios da Cidadania na região, houve retração do crescimento populacional de Entre Rios e um significativo aumento populacional em Joaçaba, conforme indicado anteriormente.

Quando o interesse analítico é direcionado à relação entre contingente populacional rural e urbano e à ocorrência de êxodo rural, verifica-se que a predominância é do estrato rural (69,25%). No período 2000-2007, a população urbana residente teve incremento de 4,26% e, no período de 2007-2010, crescimento da ordem de 18,51%. De outro lado, a população rural residente apresentou série histórica decrescente para o período 2000-2010, com aumento de 4,27% no período 2000-2007 e diminuição de 4,82% no período 2007-2010.

Dado que o crescimento populacional apresenta tendência regressiva, é de se considerar a presença de êxodo rural, com a diminuição do estrato rural e o crescimento da população urbana, intensificados no período de implementação do Programa Territórios da Cidadania. Muito embora não se possa relacionar tal panorama com as ações ou omissões desenvolvidas no âmbito do programa, é de se destacar que, no mínimo, essa política pública, no atual estágio de seu ciclo formativo, não contribuiu para a reversão do quadro apontado. Isso, para um município de economia voltada à atividade produtiva agrícola, representa um conjunto de consequências sociais de repercussão.

Em relação às dimensões sócio-econômicas de referência, apresenta-se o Quadro 9, relativamente aos dois municípios investigados, com a comparação, quando possível, entre os períodos anterior e posterior à instituição do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, ocorrida em 2008.

**Quadro 9** – Dimensões sócio-econômicas de referência

Dimensões de análise	Joaçaba		Entre Rios	
	Período anterior (ano de referência)	Período Território (ano de referência)	Período anterior (ano de referência)	Período Território (ano de referência)
Índices de desenvolvimento				

IDH	0,866 (2000)	-	0,694 (2000)	-
IFDM	0,74 (2007)	0,76 (2010)	0,65 (2007)	0,65 (2010)
Trabalho / Renda / Desigualdade de renda				
Índice Gini <sup>68</sup>	0,57 (2000)	-	0,65 (2000)	-
Índice Theil <sup>69</sup>	0,57 (2000)	-	0,59 (2000)	-
Pobreza – Pessoas indigentes (%)	4,27 (2000)	1,6 (2010)	48,44 (2000)	25,1 % (2010)
Pobreza – pessoas pobres (%)	13,24 (2000)	10,7 (2010)	65,76 (2000)	51,6 (2010)
Número total de empregos	13.939 (2006)	15.526 (2010)	185 (2006)	254 (2010)
Número de empregos na Administração Pública	726 (2006)	782 (2010)	159 (2006)	197 (2010)
Taxa de trabalho infantil – percentual da população de 10 a 15 anos ocupada	10,81 (2000)	14,54% (2010)	10,81% (2000)	14,88% (2010)
Taxa de desemprego – população acima de 16 anos (%)	9,66% (2000)	5,01% (2010)	2,48% (2000)	0,36% (2010)
Produção Econômica / Dinamismo econômico				
PIB <i>per capita</i>	R\$ 29.659 (2007)	R\$ 34.766,58 (2010)	R\$ 6.387 (2007)	R\$ 8.092,85 (2010)
Estabelecimentos agropecuários de até 10ha (%)	24,2 (2006)	-	66,5 (2006)	-

<sup>68</sup> O índice Gini constitui um instrumento para medição do grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando as diferenças entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Varia de 0 a 1, sendo que o valor zero representa a situação de igualdade e a unidade indica situação de extrema desigualdade. Até o término desta pesquisa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), responsável pelo indicador, ainda não havia publicado o Índice Gini 2013, construído a partir do Censo 2010.

<sup>69</sup> O índice Theil é outro indicador sintético que mede a desigualdade de distribuição de renda. Trata-se de um logaritmo da razão entre a média aritmética e a média geométrica da distribuição de renda. Varia de 0 a 1, sendo que a unidade representa a pior distribuição de renda.

Estabelecimentos agropecuários – condição de proprietário (%)	92,85% (2006)	-	58,90% (2006)	-
<b>Assistência Social</b>				
Número de benefícios do Programa Bolsa Família – Mês de referência: dezembro	594 (2007)	533 (2011)	383 (2007)	353 (2011)
Valor total dos benefícios do Programa Bolsa Família – Mês de referência: dezembro (em reais)	R\$ 35.048,00 (2007)	58.422,00 (2011)	R\$ 31.877,00 (2007)	R\$ 43.656,00 (2011)
Número de trabalhadores atendidos pelo Programa de Alimentação do Trabalhador	6.903 (2008)	113 (2008)	0 (2008)	0 (2012)
<b>Educação</b>				
Analfabetos – 15 anos e mais (%)	7,1% (2000)	2,3% (2010)	29,9% (2000)	14,9% (2010)
Número de matrículas – Ensino Fundamental	4.268 (2006)	4.110 (2009)	673 (2006)	714 (2009)
Número de matrículas – Ensino Médio	1.554 (2005)	1.193 (2010)	105 (2009)	83 (2009)
Número de estabelecimentos de ensino	23 (2005)	22 (2009)	7 (2005)	7 (2009)
<b>Saúde</b>				
Estabelecimentos públicos de saúde – total	11 (2005)	11 (2009)	1 (2005)	1 (2009)

Fonte: IBGE (2000, 2006, 2007, 2010, 2012); FIRJAN (2010).

Joaçaba, que concentra o aparato público estadual e federal dos municípios da AMMOC, possui o maior IDH do Território do Meio-Oeste Contestado – 0,866 (PNUD, 2003) –, terceiro do Estado de Santa Catarina e oitavo quando comparado aos demais municípios brasileiros, considerado alto pelas Organização das Nações Unidas (ONU). Outro índice de desenvolvimento disponível, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), aponta indicador de 0,76 (FIRJAN, 2010), considerado moderado, em tendência histórica crescente no período 2007-2010 (2,7%).

No que toca à concentração/desigualdade de renda, o município apresenta indicador Gini de 0,57 (PNUD, 2003), considerado alto, isto é, indicativo de uma acentuada concentração de renda. Outro índice de mesma natureza, o Theil, que mede a desigualdade a partir da renda domiciliar *per capita*, destaca valor de 0,57 (PNUD, 2003), também considerado significativo. Isso indica que, apesar dos bons índices agregados de desenvolvimento humano, a riqueza produzida está concentrada no segmento mais rico da população, ou seja, parte da população não usufrui da riqueza econômica gerada. Há, nesse sentido, assimetria das condições econômicas necessárias à sobrevivência humana digna.

Representativos desse estrato, em suas camadas mais inferiores, estão aqueles considerados pobres<sup>70</sup>, isto é, que auferem renda mensal inferior a meio salário mínimo vigente – 10,7% da população –, e indigentes, que conseguem renda mensal inferior a quarta parte do salário mínimo vigente – 1,6% do total de pobres. Quando restringidos à população residente em área rural, os quantitativos sobem para 16,2% de pobres e, destes, 2,6% de indigentes, demonstrando maior avanço da pobreza no meio rural (IBGE, 2010).

Os índices de pobreza e indigência, no comparativo 2000-2010, apresentaram melhoria significativa. Contudo, ainda representam significativo montante populacional, representando 2.891 pessoas que sequer percebem a metade do salário mínimo nacional vigente. São pessoas que, pela ausência das condições materiais mínimas de sobrevivência digna, não alcançando autonomia nem inclusão sob o prisma material, tem a cidadania deliberativa e a possibilidade de participação, sob o aspecto dialógico e participativo, restringidas, visto que ausente a capacidade de autossustentação.

---

<sup>70</sup> Trata-se, aqui, da pobreza restringida ao aspecto econômico, uma de suas facetas.

Isso implica, por exemplo, considerar com ressalvas o indicador da produção econômica anual *per capita* – PIB – cujo valor atingiu, em 2010, R\$ 34.766,58 (IBGE, 2010) – algo em torno de R\$ 2.900,00/mês -, em trajetória ascendente no período 2007-2010, quando associado aos indicativos de concentração e insuficiência de renda econômica já demonstrados. Em termos de riqueza absoluta, há predomínio dos setores de serviço e indústria.

Em relação ao trabalho formal, instrumento tradicional de obtenção de renda econômica, houve acréscimo de 11,8% na ocupação dos postos formais de trabalho, o que representa 15.526 pessoas formalmente ocupadas no mercado de trabalho – 57,46% da população (IBGE, 2006, 2010). Desses, 5% representam pessoas vinculadas à Administração Pública, indicando baixa dependência do poder público municipal em termos de obtenção de renda, fato explicado, em grande parte, pelo parque industrial e de serviços sediado em Joaçaba.

Outros 5,01% estão formalmente excluídos do mercado de trabalho, isto é, não encontraram emprego formal nos últimos doze meses (IBGE, 2010). A taxa de desemprego diminuiu no período 2000-2010 quase pela metade, o que sinalizaria para a melhoria da inclusão no mercado formal de trabalho. Todavia, paradoxalmente, houve aumento na taxa de trabalho infantil – percentual da população entre 10 e 15 anos economicamente ocupada -, que alcançou a monta de 14,54% do total dessa faixa etária, o que indica fragilização das relações formais de trabalho e insuficiência de renda econômica familiar.

O número de benefícios concedidos pelo principal programa federal de transferência de renda – Programa Bolsa Família (PBF) –, diminuiu no período 2007-2011, perfazendo 533 (quinhentos e trinta e três) atendimentos. Em contrapartida, o valor total dos benefícios apresentou trajetória crescente no período<sup>71</sup>. Semelhantemente, o número de trabalhadores atendidos pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que subsidia a alimentação laboral, também diminuiu. Resta em aberto a causa da diminuição dos atendimentos, haja vista a intenção do Governo Federal, com o Programa Territórios da Cidadania, de universalizar as políticas públicas federais.

No que toca à estrutura fundiária, apenas 24,6% dos estabelecimentos agropecuários possuíam menos de 10 hectares. Isso indica o predomínio das grandes unidades agrícolas de produção, geralmente associadas à agroindústria de grande porte. Em 92,85% do

---

<sup>71</sup> O aumento do valor total concedido deve ser visto com ressalva, pois, no período, houve sucessivos reajustes do valor individual concedido.

total de estabelecimentos agropecuários, a propriedade da terra está legalmente constituída, isto é, a incidência dos conflitos agrários é menor, distoando do restante do território da cidadania, como se vislumbra no caso de Entre Rios.

Por fim, no que se refere aos setores de saúde e educação, o primeiro essencial para a aquisição da autossustentação e o segundo fundamental para o exercício da cidadania deliberativa e participação social, percebe-se diminuição acentuada nos índices de analfabetismo. Em contrapartida, a universalização do acesso à educação (número de matrículas e quantidade de instituições de ensino) também apresentou declínio - no caso da saúde, o número de estabelecimentos manteve-se estável no período 2005-2009 -, não obstante a existência de ações de apoio à educação/saúde no contexto do programa - Brasil alfabetizado, Caminhos da Escola, ampliação do acesso à atenção da saúde básica, entre outras.

Entre Rios, na outra ponta, possui IDH de 0,694 (PNUD, 2010), considerado médio, o mais baixo, em contrapartida, do Território do Meio-Oeste Contestado. O IFDM, da FIRJAN, aponta indicador de 0,65, considerado baixo, invariável no período 2007-2010.

No que toca à concentração/desigualdade de renda, o município apresenta indicador Gini de 0,65 (PNUD, 2003), considerado altíssimo, comparável a uma das maiores concentrações mundiais de renda, caso do Equador, indicativo, portanto, de uma acentuada concentração. Outro índice de mesma natureza, o Theil, que mede a desigualdade a partir da renda domiciliar *per capita*, destaca valor de 0,59, também considerado significativo. No caso de Entre Rios, a assimetria das condições econômicas necessárias à sobrevivência digna está mais agravada quando comparada a Joaçaba, com o segmento mais rico da população usufruindo de parcela maior da renda econômica auferida.

Os pobres representam 51,6% da população e, destes, 25,1% são indigentes, isto é, metade da população vive com até meio salário mínimo e um quartil dela com menos da parte quarta do salário mínimo vigente. Quando restringidos à população residente em área rural, os quantitativos sobem para 60,1% de pobres e, destes, 31,7% de indigentes, demonstrando maior avanço da pobreza no meio rural (IBGE, 2010).

Os índices de pobreza e indigência, no comparativo 2000-2010, apresentaram melhoria significativa - o indicativo de pobreza teve redução de aproximadamente 14%, em termos absolutos, e a indigência foi diminuída pela metade. Contudo, o quantitativo populacional formado pelos pobres e indigentes ainda representa significativo

montante populacional, representando 1.557 pessoas que sequer percebem a metade do salário mínimo nacional vigente, não possuindo as condições mínimas de autossustentação.

O indicador da produção econômica anual *per capita* – PIB – cujo valor atingiu, em 2010, R\$ 8.092,85 (IBGE, 2010) – algo em torno de R\$ 674,40/mês -, em trajetória ascendente no período 2007-2010, demonstra a discrepância regional se comparado com a realidade sócio-econômica de Joaçaba. Ademais, tendo em vista os indicativos de concentração e insuficiência de renda econômica, percebe-se que não reflete a realidade local. Em termos de riqueza absoluta, há predomínio dos setores de serviço e agropecuário.

Em relação ao trabalho formal, houve acréscimo de 37,29% na ocupação dos postos formais de trabalho, totalizando 254 pessoas formalmente ocupadas no mercado de trabalho – 8,42% da população (IBGE, 2006, 2010). Desses, 77,55% representam pessoas vinculadas à Administração Pública, indicando alta dependência do poder público municipal em termos de obtenção de renda e baixo dinamismo econômico.

Outros 0,36% estão formalmente excluídos do mercado de trabalho, isto é, não encontraram emprego formal nos últimos doze meses (IBGE, 2010). É de se destacar que tal indicativo refere-se àqueles que formal e oficialmente procuraram ingresso no mercado de trabalho e, provavelmente, vincula-se à população residente na área urbana, tal como o número total de empregos formais. A taxa de trabalho infantil – percentual da população entre 10 e 15 anos economicamente ocupada -, apresentou trajetória crescente no período 2000-2010, representando 14,88% do total dessa faixa etária, percentual idêntico ao verificado em Joaçaba, sinalizando para uma problemática territorializada.

O número de benefícios concedidos pelo principal programa federal de transferência de renda – Programa Bolsa Família (PBF) –, diminuiu no período 2007-2011, perfazendo 353 (trezentos e cinquenta e três) atendimentos<sup>72</sup>. Em contrapartida, o valor total dos benefícios apresentou trajetória crescente no período. Não se constatou atendimento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que subsidia a alimentação laboral, no município. Resta em aberto a causa

---

<sup>72</sup> Essa diminuição é agravada quando associada à constatação de Tecchio (2012) de que os benefícios do PBF, no Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, são essencialmente direcionados à população residente em meio rural.

da diminuição/ausência dos atendimentos, haja vista a intenção do Governo Federal, com o Programa Territórios da Cidadania, de universalizar as políticas públicas federais.

No que toca à estrutura fundiária, apenas 66,5% dos estabelecimentos agropecuários possuíam menos de 10 hectares. Isso indica o predomínio das pequenas unidades agrícolas de produção e a necessidade de esforços setoriais diferenciados dos destinados, por exemplo, à situação fundiária de Joaçaba. Em 58,90% do total de estabelecimentos agropecuários, a propriedade da terra está legalmente constituída, sinalizando para um dos principais problemas fundiários do município – o acesso a terra.

Por fim, no que se refere aos setores de saúde e educação, percebe-se diminuição acentuada nos índices de analfabetismo. A universalização do acesso à educação apresentou declínio no ensino médio e crescimento no ensino básico - no caso da saúde, o número de estabelecimentos manteve-se estável no período 2005-2009, assim como na educação.

O Quadro 10 apresenta as dimensões político-culturais de referência, relativamente aos dois municípios investigados, com a comparação, quando possível, entre os períodos anterior e posterior à instituição do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, ocorrida em 2008.

**Quadro 10** – Dimensões político-culturais de referência

<b>Dimensões de análise</b>	<b>Joaçaba (ano de referência)</b>	<b>Entre Rios (ano de referência)</b>
Quantidade de empreendimentos de economia solidária (cooperativas, associações e grupos informais)	3 (2007)	5 (2007)
Quantidade de sócios dos empreendimentos de economia solidária	28.415 (2007) <sup>73</sup>	418 (2007)
Número de unidades locais das entidades sem fins lucrativos	197 (2010)	3 (2010)

<sup>73</sup> Esse número, obtido junto às estatísticas oficiais alimentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, certamente apresenta inconsistência, pois representa mais do que a população residente no Município de Joaçaba para o período de referência.

Existência de Conselho Municipal de Cultura em atividade	Negativo (2009)	Negativo (2009)
Existência de Conselho Municipal de Habitação em atividade	Negativo (2009)	Negativo (2009)
Existência de Conselho Municipal do Meio Ambiente em atividade	Sim (2009)	Negativo (2009)
Existência de organizações representativas da sociedade civil	7 (2010)	3 (2010)
Existência de Conselhos Municipais paritários	2 (2009)	Negativo (2009) 2 (2011)
Participação em consórcios intermunicipais	4 (2010)	2 (2010)
Número de partidos políticos vigentes	14 (2007) 13 (2011)	8 (2007) 9 (2011)
Número de filiados	2.667 (2007) 3.006 (2011)	588 (2007) 781 (2011)

Fonte: TSE (2012); MTE (2012); FECAM (2012).

A intenção, em especial, é apresentar espectro sintético e indicativo do nível de associação e de organização da sociedade civil, bem como do possível engajamento político e institucional. Frisa-se, por oportuno, que, por se tratar de indicativos numéricos, não se vislumbra a efetividade associativa e organizacional político-institucional da sociedade civil, por isso o caráter indicativo (e não conclusivo) das informações.

Em termos de organização produtiva da sociedade civil, em Joaçaba existem 3 (três) empreendimentos de economia solidária (MTE, 2007) e 197 (cento e noventa e sete) unidades locais de entidades sem fins lucrativos, ao passo que em Entre Rios funcionam 5 (cinco) empreendimentos de economia solidária (MTE, 2007) e 3 (três) unidades locais das entidades sem fins lucrativos. Quanto à representação institucional da sociedade civil, Joaçaba possui 7 (sete) entidades e Entre Rios 3 (três) entidades (IBGE, 2010).

No que toca à participação política, o número de partidos políticos vigentes não apresentou grande alteração no período 2007-2011<sup>74</sup>, para os dois municípios analisados. O número de filiados –

<sup>74</sup> Os anos de 2007 e 2011 foram escolhidos por representarem o ano imediatamente posterior às eleições gerais de 2006 e 2010, cujo acréscimo de

11,12% da população de Joaçaba e 25,87% da população de Entre Rios -, apresentou trajetória crescente nos dois casos.

Quadro interessante se apresenta quanto ao controle social da Administração Pública. Afora os conselhos municipais de educação e saúde, os demais conselhos com participação paritária estabelecidos na legislação federal não estão vigentes em nenhum dos dois municípios. É o caso, por exemplo, de importantes mecanismos de controle social em áreas críticas da realidade territorial investigada, como meio ambiente - inexistente em Entre Rios -, que sofre com o uso inadequado dos recursos naturais por parte das agroindústrias e do ramo metal-mecânico instalado na região, além dos conselhos vinculados à habitação, saneamento básico e cultura.

Em termos gerais, como visto, os dois municípios em tela compartilham um conjunto de características comuns: (i) grave quadro de concentração da renda econômica produzida; (ii) presença acentuada de contingente populacional na situação de pobreza econômica; (iii) paradoxalmente, diminuição do acesso a programas de transferência de renda continuada, como o PBF, e de segurança alimentar, como o PAT; (iv) diminuição da universalização do acesso à educação; (v) êxodo rural; e (vi) baixo grau de coprodução do bem público e de controle social da Administração Pública.

Nesse contexto, o Programa Territórios da Cidadania, pelo menos em seus objetivos oficiais, tem *interface* direta, seja em suas diretrizes de ação – apoio à atividade produtiva, mediante geração de renda e inclusão social, e acesso a direitos e fortalecimento institucional, a fim de possibilitar condição básica de cidadania e participação na gestão social do desenvolvimento -, seja em objetivos mais concretos, ao intentar a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania e a inclusão e a integração produtiva das populações pobres.

No período 2007-2011, que representa a situação anterior ao programa e os primeiros anos de sua implantação, percebeu-se, nos dois municípios analisados, tendência à diminuição das situações de pobreza e indigência econômica, especialmente desta última, muito embora destaque-se o quantitativo considerável de pessoas pobres, como em Entre Rios, onde mais da metade da população aufere renda inferior a meio salário mínimo. Para a constituição de uma gestão territorial dialógica, necessário se faz o afastamento das possibilidades de coação externa, como a incapacidade de autossustentação. A autonomia, a

---

partidos políticos e filiados apresenta padrão diferente e assíncrono dos demais períodos.

inclusão e a igualdade participativas dependem, em primeiro plano, da suficiência material de vida.

Em contrapartida, a análise de duas ações governamentais – PBF e PAT, cujos dados estão disponíveis -, críticas à realidade local, demonstrou tendência a menor amplitude da universalização. Para a melhoria da condição do estrato populacional em situação de pobreza e indigência, essa situação é preocupante, ainda mais tendo em vista que a inserção no mercado formal de trabalho, outra fonte de renda, também não apresentou avanço significativa.

Por fim, não se percebeu incremento no grau de institucionalização da sociedade civil e em sua *interface* com a Administração Pública Municipal, especialmente no que toca à constituição dos conselhos gestores paritários municipais. A operacionalização de uma gestão social participativa e dialógica envolve, em grande parte, a constituição de parcerias, conselhos e redes intersetoriais.

Por outro lado, os dois municípios apresentam um conjunto de aspectos diferenciados: (i) tendências demográficas de crescimento populacional no caso de Joaçaba e de *deficit* no caso de Entre Rios; (ii) a predominância da população urbana em Joaçaba e da rural em Entre Rios; (iii) a alta dependência perante a Administração Pública municipal em termos de empregabilidade formal e, assim, no que toca à geração de renda individual em Entre Rios, situação não presente em Joaçaba; e (iv) a questão fundiária do acesso à terra, bastante agravada no caso de Entre Rios.

A análise dos principais estruturantes da unidade espacial investigada, circunscrita aos Municípios de Joaçaba e Entre Rios, contribui para a caracterização das quatro principais problemáticas verificadas no Território do Meio-Oeste Contestado: (i) a sobrevivência humana material, que envolve os aspectos de concentração/insuficiência de renda econômica<sup>75</sup>; (ii) a questão fundiária, intimamente ligada ao item anterior, abrangendo, em especial, acesso a terra, regularização de posse e concentração do solo produtivo nas grandes agroindústrias<sup>76</sup>; (iii) relação sócio-econômica entre urbano e rural, com todas as

---

<sup>75</sup> Como complemento, destaca-se que o território concentra as famílias indígenas e assentadas pela reforma agrária em situação mais aguda de pobreza econômica no Estado de Santa Catarina (TECCHIO, 2012).

<sup>76</sup> Apoiando-nos novamente em Tecchio (2012), para reforçar o argumento, 62,5% das terras agrícolas produtivas do território são ocupadas por estabelecimentos rurais não familiares.

implicações decorrentes, materializada no fenômeno do êxodo rural<sup>77</sup>; e (iv) ausência/incipiência, do ponto de vista institucional, de uma noção de construção coletiva do bem público e do bem-viver.

Para que uma política pública seja aderente aos ideais da gestão social e seja, assim, revestida de potencial mínimo de emancipação, além da possibilidade concreta e real da participação social, a ser analisada na seção 4.4, deve respeitar as convergências e diferenças percebidas no interior da delimitação espacial imediata e intervir diretamente em suas problemáticas sócio-econômicas, afinal, a gestão social deve “[...] atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico [...]” (TENÓRIO, 2006, p. 1147). Nesse último ponto, pretende-se avançar a discussão com a seção seguinte, ao se tratar dos elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado.

#### 4.3 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA UNIDADE ANALÍTICA INVESTIGADA – PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO-OESTE CONTESTADO

Por elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado – consideram-se as ações previstas e as executadas. A análise do Colegiado Territorial, por sua convergência com o segundo objetivo específico deste estudo, será desenvolvida na seção 4.4. Ao final da presente seção, pretende-se, ademais, convergir as análises construídas nesta e na seção precedente.

A referência analítica é o conjunto de duas perguntas suplementares de pesquisa indicadas na seção 3.2:

(a) quais as ações governamentais desenvolvidas no âmbito do território da cidadania analisado?;

(b) qual é a convergência entre as ações governamentais desenvolvidas em relação à realidade e à condição dos atores locais?

Tais perguntas serão enfrentadas a partir da categoria analítico-empírica potencial do território, identificada no Quadro 5 - variável vocação demográfica, econômica, social e político-cultural, que, no sentido considerado, é compreendida como a potencialidade e a efetiva

---

<sup>77</sup> Segundo Tecchio (2012), no período 2000-2010, a população residente em meio rural decresceu em 27 dos 29 municípios pertencentes ao território, corroborando nosso apontamento.

utilização do conjunto dos recursos territoriais disponíveis aos atores locais.

Conforme discussão iniciada na seção 3.1, anualmente, o Governo Federal apresenta ao território uma matriz de ações, com propostas e ações estatais para execução, devidamente discriminadas e decompostas em metas. Após apresentação e apreciação por parte do Colegiado Territorial, as indicações de prioridades acerca da matriz apresentada, bem como de outras demandas locais, são remetidas ao Comitê de Articulação Estadual, para análise. Ao final, tem-se o plano de execução, a partir do qual se exerce o monitoramento e controle social das ações pactuadas.

Pela proposta originalmente concebida para o Programa Territórios da Cidadania, além da matriz de ações do Governo Federal, os demais entes federativos envolvidos – Estado de Santa Catarina e municípios -, e a sociedade civil também desenvolveriam suas próprias matrizes, o que não chegou a ocorrer. O Estado de Santa Catarina, assim como os municípios envolvidos, em grande parte, participam do programa mediante contrapartidas financeiras e de apoio operacional à execução da matriz de ações originada do Governo Federal e discutida pelo Colegiado Territorial, objeto da análise que se segue.

Em 2008, foram previstas, na matriz respectiva, 74 (setenta e quatro) ações territoriais. A maior parte delas, incluindo os maiores dispêndios orçamentários, destinou-se a políticas públicas que tradicionalmente já atingiam os municípios do território, isto é, não são consideradas políticas públicas territorializadas. Destacam-se, nesse sentido, o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com foco na compra subsidiada de alimentos advindos da agricultura familiar, o Programa Nacional de Crédito Fundiário, para aquisição financiada de propriedades rurais, Crédito Pronaf – concessão de empréstimos para apoio à atividade produtiva do agricultor familiar -, além do Programa Saúde da Família. Outras políticas públicas semelhantes, como o Programa Luz para Todos, Programa Brasil Alfabetizado, Caminho da Escola, e ProInfo Rural e Urbano – instalação de laboratórios de informática nas escolas públicas urbanas e rurais -, também se fizeram presente, porém, com menor vulto financeiro e cumprimento parcial das metas inicialmente pactuadas.

De outra parte, ações voltadas à regularização fundiária e à demarcação de terras indígenas fizeram-se presentes, refletindo uma das problemáticas mais agudas do território. Outras ações, de âmbito territorializado, como desenvolvimento de planos habitacionais de interesse social, apoio a empreendimentos cooperativos e associativos,

apoio à gestão dos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável, formação de agentes de desenvolvimento, formação em cooperativismo e comercialização, infra-estrutura e serviços nos territórios rurais e organização produtiva das mulheres trabalhadoras rurais encontravam-se em fase de contratação/execução ou apresentavam problemas na execução.

Em uma dessas ações – infra-estrutura e serviços nos territórios rurais -, construída a partir de demanda do Colegiado Territorial, os valores orçamentários disponíveis, na ordem de quase R\$ 1.000.000,00, foram empenhados, em grande parte, na aquisição de câmara fria, construção de entreposto de hortifrutigranjeiros, de queijaria e na ampliação de abatedouro de bovinos e suínos, para uso destinado a pequenas cooperativas ou a determinados agricultores familiares, isto é, não acessíveis ao uso geral coletivo e solucionando pequenas demandas, podendo, ademais, ser obtidos por outros meios – linhas de crédito tradicionalmente disponíveis.

Parte significativa das ações previstas não tinha sequer contratação programada – em 41 delas, o que representa cerca de 55% do total, não houve qualquer execução física dos recursos disponíveis -, e outra parte, com valores empenhados, apresentava execução parcial, o que deve ser relativizado, tendo em vista o primeiro ano do território enquanto política pública. Os gestores das ações previstas informaram, nos relatórios de execução, dificuldades e problemas que abrangiam desde empecilhos legais e burocráticos até inadequação/baixa qualidade dos projetos apresentados pelos atores locais.

É de se destacar que a matriz de ações para o ano de 2008 era essencialmente estatal e não territorializada, ou seja, não construída socialmente pelos atores locais. Conforme já mencionado, as principais ações propostas circunscreviam-se a políticas públicas de âmbito nacional, que já chegavam ao território pelos caminhos tradicionais. Muitas ações, inclusive, eram de exercícios anteriores, com a execução ocorrendo no ano de 2008. Outras políticas públicas semelhantes apresentaram problemas em sua universalização no território e aquelas de âmbito mais territorializado, visando ao desenvolvimento institucional do território, como ações de capacitação, inserção produtiva e planejamento territorial, receberam os menores recursos e demonstraram dificuldades no cumprimento das ações pactuadas.

Em 2009, a matriz respectiva indicava 70 (setenta) ações pactuadas, mantida a predominância, em termos quantitativos e financeiros, das políticas públicas não territorializadas. O Programa Luz para Todos teve universalização significativa. Outras políticas públicas,

como o Programa Dinheiro Direto na Escola – prestação de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de ensino fundamental -, ampliação do acesso ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e o Atlas Sul – diagnóstico das condições de oferta de água nas áreas urbanas e a promoção das gestões necessárias ao atendimento das demandas -, implantação de telecentros para acesso aos serviços públicos, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, apareceram pela primeira vez.

Das ações voltadas ao desenvolvimento institucional e ao planejamento territorial, não obstante em maior número quando comparadas com o ano anterior – apoio a projeto de pesquisa e transferência de tecnologia para inserção social, planos habitacionais de interesse social, apoio ao fortalecimento da gestão social nos territórios, capacitação e formação em políticas públicas para mulheres rurais, formação de formadores, educadores e gestores públicos para atenção em economia solidária – nenhuma teve contratação/empenho de valores/execução iniciada ou concretizada, o que se repetiu em 30 das 70 ações pactuadas (42,85% do total).

Os indígenas – a maior concentração deles no Estado de Santa Catarina fica no território do Meio-Oeste (TECCHIO, 2012) -, muito embora com a previsão de ações direcionadas, não foram contemplados, visto que as ações pactuadas também não tiveram contratação/empenho de valores/execução iniciada ou concretizada. Ações em setores como habitação e saneamento tiveram o mesmo destino – no caso do saneamento, nos dois primeiros anos do território, nenhuma ação teve execução física iniciada. As ações voltadas à questão fundiária e às direcionadas aos assentados pela reforma agrária, embora presentes, apresentaram diminuição em termos quantitativos e de recursos despendidos em relação ao ano de 2008.

Novamente, a matriz de ações territoriais teve perfil predominantemente estatal, em termos de construção da agenda e execução das ações pactuadas, com aumento da presença do lastro de políticas públicas federais. As ações potencialmente propostas ou executadas em parceria com os atores locais diminuiriam quando comparadas à matriz do ano anterior.

Em 2010, as ações pactuadas alcançaram a monta de 59 (cinquenta e nove). Além da manutenção do padrão dos anos anteriores, de predominância de ações não territorializadas, outros programas de governo alcançaram os municípios do território, especialmente na área da educação – Programa Brasil Alfabetizado, Programa Escola Ativa,

que fornece material didático e pedagógico às escolas, e Programa Sala de Recursos Multifuncionais, de fornecimento de equipamentos audiovisuais às unidades escolares.

Programas destinados à população indígena, nas áreas educacional e fundiária, fizeram-se presentes, com execução iniciada ou concluída. Em contrapartida, as ações voltadas especificamente às famílias assentadas, em número menor do que nos anos anteriores, bem como àquelas voltadas à questão fundiária, como a linha de crédito fundiário, não tiveram execução contratada ou iniciada, ou seja, sem valor empenhado, o que se vislumbrou em 17 das ações pactuadas (28,81% do total).

De outro lado, as ações territorializadas, destinadas ao fortalecimento institucional e ao planejamento territorial, em maior número e com maiores recursos orçamentários despendidos do que em relação aos anos anteriores – como os programas de apoio a empreendimentos cooperativos e associativos, apoio ao fortalecimento da gestão social nos territórios, formação de agentes de desenvolvimento e infra-estrutura e serviços nos territórios rurais, esta última construída a partir de demanda do Colegiado Territorial -, apresentaram contratação concluída e execução iniciada.

Nos anos de 2011 e 2012, muito embora tenha ocorrido a elaboração da matriz de ações e a produção do respectivo relatório de execução, tais instrumentos não foram levados à discussão perante o Colegiado Territorial (MDA, 2012), o que está relacionado à descontinuidade do território enquanto política pública e será objeto de discussão na próxima sessão.

De maneira geral, da análise dos elementos estruturantes do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, a partir das ações pactuadas e das executadas constantes da matriz de ações e do relatório de execução, depreende-se: (i) a origem das proposições predominantemente localizada na esfera estatal; (ii) a oferta de ações constituída em sua maioria por programas do governo federal já existentes e não territorializados, muito dos quais já presentes no território antes de sua constituição como política pública; (iii) um percentual significativo de ações pactuadas com contratação ou execução não iniciada ao final do exercício respectivo; (iv) a diminuta quantidade e execução das ações territorializadas, isto é, voltadas ao planejamento e desenvolvimento institucional do território e de suas potencialidades; (v) a desconexão dos programas de governo que alcançaram o território, visto que apenas houve a concentração e, em alguns casos, a ampliação do acesso, conforme já tradicionalmente

aplicados em âmbito nacional, sem contudo, esforço de efetiva integração de ações; (vi) a predominância, no que toca à problemática da sobrevivência material e à questão da concentração/insuficiência de renda econômica, das ações de transferência de renda continuada em detrimento das ações de inserção produtiva e sustentabilidade econômica; (vii) um esforço considerável voltado à problemática fundiária, presente nos três anos investigados, mediante regularização de terras, disponibilização de financiamentos e assistência técnica às famílias assentadas, sem a presença, contudo, de ações voltadas à diminuição da concentração de terras; (viii) a ênfase dada ao rural na relação rural/urbano, insuficiente, ainda, para a resolução do êxodo rural verificado no território, conforme já evidenciado, e a ausência de ações concretas para o enfrentamento dos problemas urbanos, especialmente quanto ao aspecto do saneamento básico e da moradia<sup>78</sup>; e (ix) a baixa capacidade das ações pactuadas para o desenvolvimento das vocações territoriais, especialmente do ponto de vista sócio-econômico – predomínio de transferência de renda e crédito agrícola, tradicionalmente disponíveis -, e político-cultural – reduzido fomento a ações de cunho coletivo, com possibilidade real de inserção produtiva, inclusão participativa e discussão territorial.

A discussão será aprofundada na seção subsequente, ao avançarmos na direção do segundo objetivo específico desta dissertação, a partir do referencial teórico construído no Capítulo 2 e das categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação. Em especial, do debate já conduzido, ressaltam três importantes questionamentos.

Primeiro, se a intenção oficial é, entre outros aspectos, o desenvolvimento territorial sustentável e a inclusão autônoma dos sujeitos, enfim, a gestão social do território, qual o sentido dessa gestão construído pelo Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado – direcionado à aproximação do aparato institucional e à universalização da atuação do Estado, considerada a comunidade apenas como destinatária das ações estatais, ou voltado ao desenvolvimento autônomo da sociedade, a partir de sua capacidade deliberativa e reflexiva?

Segundo, qual o papel atribuído ao Estado – de direção ou de articulação/orientação – e à sociedade civil – destinatária das políticas públicas ou com efetivo poder de construção do bem público, capaz de conquistar e exercer efetiva participação na definição dos problemas e

---

<sup>78</sup> Nessas áreas, as ações pactuadas não tiveram contratação ou execução iniciada, tampouco recursos empenhados, em nenhum dos três anos analisados.

das soluções vivenciados? Por fim, e atrelada a essa pergunta, trata-se da construção de uma gestão que, ao apoiar-se na capacidade reflexiva e deliberativa da comunidade enquanto espaço institucionalizado, direciona-se à emancipação, essa descoberta e conquista em comum do sujeito com autonomia histórica?

#### 4.4 O COLEGIADO TERRITORIAL E A EMANCIPAÇÃO DA COMUNIDADE ENQUANTO ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE ATORES SOCIAIS DIALÓGICOS E PARTICIPATIVOS

Na presente seção, os esforços serão direcionados para o cumprimento do segundo objetivo da pesquisa - investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

Esse afã terá como arcabouço teórico o referencial desenvolvido no Capítulo 2 e como base metodológica as categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação, com suas respectivas variáveis e dimensões de análise, dispostas no Quadro 5. Ainda, a construção discursiva, fundamentada nos dados primários obtidos nas entrevistas, na análise documental e no diálogo com os referenciais teóricos de apoio, será delimitada por um conjunto de quatro perguntas suplementares, indicadas na seção 3.2, cujas respostas materializam o objetivo específico avistado:

(a) a agenda da política pública investigada, no território da cidadania abordado, segue os princípios da gestão social, dialógica e participativa, conforme as categorias analíticas e as variáveis correspondentes (*vide* Quadro 5)?;

(b) o Programa Territórios da Cidadania é aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos?;

(c) em caso positivo, como se dá essa atuação: é catalisador, bloqueador ou não interveniente da emancipação humana local?;

(d) quais os principais aspectos da política pública analisada que permitem a catalisação ou a obstrução do seu potencial emancipatório?

Resgatando alguns apontamentos já realizados alhures, o Programa Territórios da Cidadania possui duas diretrizes de ação, uma voltada ao apoio à atividade produtiva, mediante geração de renda e inclusão social em atividades econômicas aderentes às potencialidades

do território, e outra concentrada no acesso a direitos e fortalecimento institucional, a fim de garantir “[...] a condição básica de cidadania às populações do meio rural e proporcionar sua participação na gestão social do desenvolvimento [...]” (MDA, 2009, p. 7).

A primeira diretriz foi abordada nas seções 4.2 e 4.3. O intento, a partir de agora, é a imersão analítica na segunda diretriz, mediante investigação do potencial de emancipação da comunidade envolvida no Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado. Esse potencial de emancipação da comunidade - tratada como espaço institucionalizado de atores sociais capazes de, a partir da participação e do diálogo, pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir o destino histórico do território onde vivem e, em comunhão, o seu próprio destino enquanto sujeitos com autonomia histórica -, terá como unidade analítica o Colegiado Territorial.

O elemento colegiado, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, foi idealizado como a arena institucionalizada de discussão, deliberação e proposição para fins de desenvolvimento territorial. Em outras palavras, originalmente foi constituído para servir como *locus* institucionalizado, dialógico e participativo, no qual o sujeito materializa sua condição de pensar o território e pensar-se no território envolvente (MDA, 2009; 2010).

A premissa implícita na problemática deste trabalho e nas discussões subsequentes é a de que a emancipação humana apenas é alcançada quando o cidadão, de destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito apto a pensar o mundo e a pensar-se no mundo. A participação efetiva e concreta, um dos conteúdos normativos da gestão social, constitui assim instrumento imprescindível à emancipação cidadã, ao possibilitar a construção dialógica de um modelo de desenvolvimento mais adequado aos desafios e potencialidades das pessoas do local, operacionalizado por políticas públicas desenhadas em sistemas de governança nos quais a sociedade civil tenha protagonismo.

Desta feita, a investigação acerca da atuação da comunidade, tomada em seu conceito específico aqui adotado, perante o Colegiado Territorial possibilita aferir se o Território da Cidadania, enquanto política pública, tem potencial emancipatório. É nesse sentido que caminharemos.

#### **4.4.1 Breves apontamentos sobre o Colegiado Territorial: constituição, finalidades e peculiaridades**

O Colegiado do Território Meio-Oeste Contestado Catarinense é constituído por três instâncias: a Plenária, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, cada qual com finalidades e constituição distintas.

O Núcleo Dirigente do Território, composto por oito delegados titulares e oito suplentes escolhidos nas reuniões plenárias, além dos cargos de *staff* - coordenação geral, secretaria, coordenação de mobilização e articulação e coordenação do núcleo técnico -, tem a responsabilidade de realizar a análise inicial dos projetos apresentados para obtenção de recursos do PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais), especialmente PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e ProInf (Programa de Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços dos Territórios), deliberar sobre outras ações propostas pelo Governo Federal, zelar pela organização e funcionamento do colegiado e repassar informações de interesse aos delegados nas plenárias.

É constituído pelas entidades de maior representatividade dentro do contexto do território, tanto do poder público quanto da sociedade civil, como as associações de municípios (AMAI e AMMOC), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), o movimento cooperativista, o movimento sindical, as secretarias de desenvolvimento regional, as secretarias municipais de agricultura, a EPAGRI, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Reúne-se de duas a três vezes por mês, quando maior o volume de ações, ou mensalmente.

O Grupo Técnico, por sua vez, constituído por especialistas das diversas áreas setoriais, também escolhidos em reunião plenária – agricultura, saúde, educação e assistência social -, é incumbido da avaliação técnica dos projetos ligados às respectivas áreas, com especial ênfase àqueles ligados ao PRONAT – Pronaf e ProInf. Em sua formação inicial, dele participavam a EPAGRI, a AMMOC, o MST e a Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina (COOPTRASC).

A plenária, por fim, firma-se como a instância máxima de deliberação e decisão territorial. Escolhida por um processo público de audiências realizadas nos anos de 2008 e 2009, era convocada de duas a três vezes ao ano, quando há projetos do PRONAT (Pronaf e ProInf) pendentes de apreciação ou impõe-se alguma decisão de relevo para o território. A última reunião ocorreu no ano de 2011.

São quatro os potenciais papéis desempenhados pelo Colegiado Territorial na institucionalidade proposta pelo Governo Federal: (i) controle social, monitorando a efetiva execução das ações definidas na matriz de ações, caso em que a ação/meta a executar/executada é apenas informada ao colegiado, sem possibilidade de modificações; (ii) deliberativo, oportunidade na qual o colegiado decide sobre a execução de determinada ação/projeto, seja proposta pelos ministérios ou envolvendo alguma iniciativa local, aprovada e remetida para apreciação dos órgãos competentes, vinculada aos financiamentos do PRONAT (Pronaf e ProInf), existente desde os Territórios Rurais; (iii) consultivo, quando a ação está definida e os ministérios responsáveis desejam colher subsídios do território quanto à execução das metas, caso em que a consulta é restringida àquilo que o órgão responsável deseja; e (iv) articulador/mobilizador, quando a execução das ações não depende apenas do ministério proponente/responsável, mas também dos atores e instituições locais (MDA, 2010; TECCHIO, 2012).

Em sua atual constituição, a plenária é formada por 145 (cento e quarenta e cinco) delegados territoriais, 5 (cinco) de cada município. Das representações municipais, 3 (três) são da sociedade civil e 2 (duas) do poder público. Tal estrutura difere daquela orientada pelo Governo Federal, de paridade representativa entre poder público e sociedade civil, e partiu de uma decisão do grupo que participou da transição entre território rural e território da cidadania.

Desde a sua constituição, conforme asseveraram os atores entrevistados, o colegiado não possui regimento interno, o que implica a ausência de regras objetivas e transparentes acerca de sua constituição, forma de escolha, atribuições, processo de discussão e tomada de decisão, com potenciais reflexos sobre os requisitos da retidão, da transparência da ação comunicativa e da verdade consensual. Em decorrência, não há muito controle sobre a titularidade dos delegados territoriais, seja em termos quantitativos ou de entidade representada, nem em relação às eventuais substituições, com o registro de casos em que a plenária, quando da decisão acerca do aporte de recursos para o território, foi constituída por mais pessoas do que os limites institucionais definidos, conforme manifestação de um dos entrevistados: “[...] foi uma avalanche; de repente tinha duzentas pessoas lá [...]” (entrevistado 05).

Ademais, a estrutura administrativa do colegiado é extremamente reduzida, “[...] uma estrutura gigantesca – 1 (um) veículo Fiat Uno, 1 (um) notebook e 1 (uma) sala emprestada [...]” (entrevistado 04), como

ironizou um dos entrevistados, trazendo reflexos sobre a capacidade de articulação e fomento às atividades colegiadas.

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

#### **4.4.2 O processo de discussão no Colegiado Territorial: autoridade negociada na esfera pública ou “decidindo a coisa no grito”?**

“Decidindo a coisa no grito” foi a expressão usada por um dos entrevistados (entrevistado 05) para explicar de que forma, em seu entendimento, as discussões no contexto do Colegiado Territorial tinham se transformado e reflete o enfoque dessa seção na variável processo de discussão, concebido como “[...] espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos [...]”, a partir do qual ocorre “[...] a discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública [...]” (TENÓRIO, 2010c, p. 398).

O processo de discussão constitui o *locus* da cidadania deliberativa e, nesse ponto, a análise terá como baliza três dimensões de análise – canais de difusão, qualidade da informação e espaços de transversalidade, anteriormente definidos (*vide* Quadro 5). Se, de fato, o Colegiado Territorial tem potencial para concretizar-se como espaço colaborativo, isto é, onde “[...] os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em colaboração” (FREIRE, 1979, p. 97), a partir do diálogo, “[...] este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (FREIRE, 1979, p. 45), a coincidência livre de opções, pressuposto para a adesão verdadeira, merece ênfase analítica.

Para o exercício da livre coincidência de opções, por certo, esse espaço colaborativo, com autoridade decisória compartilhada e dotado da intersubjetividade e dialogicidade necessárias ao entendimento dos atores, precisa ser constituído por um lastro informacional de acesso disponível aos atores (canais de difusão), inteligível, passível de uso e deliberação (qualidade da informação) e capaz de abranger a diversidade informacional do mundo da vida envolvente (espaços de transversalidade).

De início, importa ressaltar que o Colegiado Territorial, em sua concepção original, teria a incumbência de servir como espaço institucionalizado de interação entre a esfera estatal e a sociedade civil, “[...] uma ponte entre os municípios e a sociedade civil [...] onde se levariam para as respectivas comunidades aquilo que acontecia no território e as informações advindas do Governo Federal [...]” (entrevistado 04). Possibilitaria, assim, o exercício da cidadania deliberativa, servindo de elo entre Estado, sociedade civil organizada e mercado.

Outrossim, materializaria a própria ideia de esfera pública de Habermas, numa espécie de caixa de ressonância das questões existentes no mundo da vida, visto que nesse espaço os destinos do território seriam problematizados, discutidos e deliberados mediante acordos de verdade consensual intersubjetivamente construídos.

Desde a constituição do Território Rural “Xapecozinho”, em 2004, tem-se na região uma instância colegiada para discussão e deliberação da governança territorial. O Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), todavia, tinha finalidade mais restrita, voltada ao fomento do desenvolvimento rural sustentável e, nesse sentido, nele atuavam aqueles mais afetos à problemática agrária – agricultores familiares e órgãos públicos cuja finalidade institucional possuía *interface* direta com o meio rural.

Segundo um dos entrevistados, as primeiras discussões no âmbito do colegiado do território rural foram bastante enriquecedoras, propiciando entendimento e reciprocidade e tendo como norte “[...] a construção de uma discussão de desenvolvimento, a partir da priorização de projetos do Programa de Aquisição de Alimentos, cooperativas e associações” (entrevistado 05). Essa, também, é a percepção de outro entrevistado, para o qual a ênfase do PTRI era o desenvolvimento sustentável do campo (entrevistado 03).

Assim, a percepção construída era a de que já se tinha construído no território uma cultura de discussão territorial, mesmo que restrita ao âmbito rural, posto que “[...] estávamos conseguindo inserir mais

pessoas na discussão acerca de desenvolvimento rural [...] construindo um processo de aprendizagem sobre participação em grupo, pensamento e conhecimento da região” (entrevistado 05).

Em 2007-2008, com o surgimento do Programa Territórios da Cidadania, a ideia implícita era a ampliação do processo de discussão e do espectro de ações para o elemento urbano, mediante a inclusão de áreas setoriais que possibilitassem abarcar a experiência social de um modo mais abrangente. Assim, o território poderia ser pensado e deliberado em sua completude rural-urbana. Contudo, a transição, no âmbito territorial, demonstrou-se problemática, havendo “[...] dificuldade de adaptação a esse novo modelo do governo federal” (entrevistado 03), no mínimo, em cinco aspectos principais.

Em primeiro plano, não houve, por parte dos atores territoriais, adequada compreensão da mudança de pensamento instituída com o advento do Território da Cidadania. A própria fala do entrevistado 03 expressa que o território da cidadania foi assumido pelos atores territoriais como modelo do governo federal e não como construção, em termos concretos ou de possibilidade histórica, de uma esfera pública de autoridade compartilhada.

Assim, “[...] o território da cidadania veio com um discurso que a maioria dos atores territoriais não entendeu a estratégia proposta” (entrevistado 07), “[...] os atores locais não conseguiram entender qual a arena de discussão e qual o objeto” (entrevistado 05), “[...] delegados territoriais tiveram muito dificuldade na compreensão do Programa Território da Cidadania” (MDA, 2010, p. 2). Isso porque houve a predominância das discussões acerca de aporte de recursos financeiros em detrimento do diálogo sobre o entendimento e a construção da realidade territorial ou, em outras palavras, a busca por soluções sem a discussão pretérita dos problemas locais.

A primeira plenária colegiada, na percepção de um dos entrevistados, foi um “fracasso” (entrevistado 05), pois “convidaram todos [...] que foram atrás de projetos, ninguém discutiu, não teve essa discussão básica, não se discutia o que é o território” (entrevistado 05).

Para um dos entrevistados, o Território da Cidadania acabou assumindo o viés “[...] de buscar recursos do Governo Federal, especialmente aporte de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) do ProInf, abandonando a ideia de discussão, de reivindicação, de contestação” (entrevistado 04). Nas ocasiões em que havia decisão sobre destinação de recursos, o “ferro pegava” (entrevistado 04), isto é, “[...] as discussões eram mais ferrenhas” (entrevistado 06) e as decisões feitas “no grito” (entrevistado 05), sob pressão. Não raras foram as ocasiões

em que, no afã de angariar recursos para suprir carências ou interesses pontuais, os municípios arrematavam caravanas de pessoas para comparecer às reuniões plenárias, a fim de pressionar o colegiado a tomar determinada decisão.

As deliberações em torno dos recursos financeiros, *per si*, não descaracterizam o colegiado territorial como esfera pública de discussão e construção do território, posto que uma de suas finalidades previstas. A distorção ocorreu porque o aporte de recursos deixou de estar atrelado ao efetivo diálogo em termos de compartilhamento das realidades locais, construção de consenso e de uma identidade territorial, ou conforme manifestação de um dos entrevistados, à “[...] criação de um espaço consolidado de conquistas compartilhadas” (entrevistado 04).

É de se destacar, conforme apontamento anteriormente aventado, que os recursos oriundos das ações constituintes do Programa Territórios da Cidadania já existiam anteriormente à constituição dessa política pública e, neste contexto, sua obtenção poderia ocorrer pelos caminhos tradicionalmente existentes, muito embora o Colegiado Territorial representasse uma forma facilitada de acesso por parte dos atores territoriais. Mesmo a finalidade inicialmente prevista de financiamento de projetos de fomento às potencialidades do território, de caráter não convencional, isto é, sem rubrica orçamentária específica, foi suplantada pelo interesse no recebimento de “[...] ambulâncias, maquinário, veículos [...]” (entrevistado 05).

Em segundo lugar, atrelada à ausência de clareza sobre a natureza do colegiado territorial, como seu produto, descontinuou-se uma construção participativa que se iniciou com o território rural e era voltada à efetiva discussão dos aspectos da realidade local – “[...] foi um corte muito grande, criou-se um grande grupo e perdeu-se a discussão do pequeno grupo (PTRI)” (entrevistada 03). Em ata da reunião do Colegiado Territorial ocorrida em 08.12.2009, registrou-se que “perdemos a construção do Território Rural” (MDA, 2009).

A predominância de interesses setoriais e pontuais - “[...] nós queremos adquirir um ônibus, nós queremos um centro multiuso, nós queremos um veículo” (entrevistado 05) -, causou, para um dos entrevistados, a interrupção “[...] de uma discussão de desenvolvimento de dois anos, pois [...] de repente incluíram-se pessoas que não sabem o que é o território e o que almejam em termos de cidadania, que não discutiam as carências do município, da região” (entrevistado 05).

Com isso, muitas das decisões colegiadas não se pautavam pela busca do consenso intersubjetivamente construído, tomado como o objetivo da ação comunicativa, pois, na defesa de interesses particulares

e restritos a grupos determinados, “[...] a discussão era confusa, um falava do norte e outro do sul, as palavras não se fechavam” (entrevistado 05).

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

A situação do pequeno agricultor familiar, por exemplo, diante disso, deixou de ser devidamente problematizada, como destacou um dos entrevistados, ao criticar a falta de uma “[...] discussão sociológica do meio rural, de se adentrar na experiência social do agricultor e perceber o que ele deseja, carece e almeja” (entrevistado 05). O ato participativo, envolvido em um exercício excessivo de reivindicações, deixa de ser considerado em sua constituição dialógica plena, isto é, da interação entre o ato da fala como portador de significado e a prática consciente do saber escutar.

Nesse sentido, inclusive, em muitas ocasiões, ocorreu o que um dos entrevistados denominou de “presenteísmo”, isto é, “[...] muita gente aparecia nas plenárias territoriais e nas decisões colegiadas, e só” (entrevistado 04), ou, em outros termos, “[...] tinha gente que você só via naquele dia de decisão do recurso do ProInf, diluindo a expressão do território” (entrevistado 04). A construção da identidade do colegiado como esfera pública territorial, um espaço de conquistas marcadas pela autonomia histórica, teve, assim, intensidade periférica.

Ademais, e intimamente vinculado aos aspectos anteriores, está a ausência, primeiro, de um substrato teórico-pedagógico que servisse como referência para o trabalho de conscientização e de capacitação junto aos delegados territoriais, bem como em relação às entidades representativas do poder público e da sociedade civil e, segundo, de um conjunto explícito, claro e transparente das regras e procedimentos aplicáveis às discussões e deliberações. Em parte, a falta de compreensão da natureza e dos objetivos do Colegiado Territorial tem nessas omissões uma de suas causas.

Por intermédio do substrato teórico-pedagógico, direcionar-se-iam produtivamente os esforços para a construção da possibilidade de o cidadão assumir-se como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer o mundo e problematizá-lo. O desenvolvimento de um

processo participativo implica a formação de um sujeito capaz de problematizar suas inquietações em comunhão, num espaço marcado pelo livre debate. A participação não se constrói apenas na prática; ela necessita, também, da consciência de sua importância, significado e responsabilidade, no que a relevância do substrato teórico-pedagógico resta evidenciada.

No caso das regras e procedimentos aplicáveis às discussões e deliberações – o regimento interno seria uma das alternativas possíveis –, o elemento da transparência tem sua presença afastada, trazendo prejuízos aos requisitos da retidão – as normas sociais a que se recorre devem ser válidas para todos os participantes –, e da inteligibilidade, – a manifestação compreensível a todos –, constituintes da verdade consensual e da prática democrática.

Por fim, a noção de que o território é uma demarcação (entrevistado 03), exposta por um dos entrevistados, em realidade, é sintomática da falta de materialização de uma legítima discussão da identidade territorial enquanto construção histórica dos sujeitos territoriais.

Por outro lado, a falta de materialização não pressupõe a ausência de consciência sobre a identidade territorial. Em todos os relatos obtidos nas entrevistas, ficou evidente a consciência de uma clivagem existente dentro da constituição do Território da Cidadania – entre as associações de municípios AMAI e AMMOC –, e o sentimento de pertencimento dos atores territoriais a uma delas – o “nós” em contrapartida ao “eles”.

Na concepção de alguns dos entrevistados, inclusive, a desconsideração de tais clivagens no contexto do colegiado trouxe empecilhos ao seu funcionamento – “[...] mas o que eu percebi no decorrer do tempo é que se nós ficássemos com a região nossa da AMMOC e mais alguns outros municípios, talvez o território tivesse avançado mais”, haja vista que “[...] é mais coeso (as regiões das associações), na região da AMMOC, por exemplo, já existem outras discussões setorializadas” (entrevistado 06). Em reunião do Colegiado Territorial ocorrida em 08.12.2009, inclusive, indicou-se a possibilidade de divisão do território conforme a delimitação das associações de municípios, haja vista que “[...] não foi superado (*sic*) está (*sic*) divisão mesmo sendo um território” (MDA, 2009, p. 16).

A presença das duas associações de municípios, bastante destacada nas falas dos entrevistados, marcou as relações de poder no interior do Colegiado Territorial. Há, segundo os relatos obtidos, diferenças de mobilização da sociedade civil entre as duas regiões – “[...] os grupos da AMAI eram mais articulados, eles são mais

preparados para a discussão” (entrevistado 06), “[...] lá na AMAI, com organizações sociais muito mais ativas que nós [...]” (entrevistado 04), “[...] na AMMOC, sindicatos mais acomodados, alienados” (entrevistado 05).

Um acordo intersubjetivamente construído, reconhecido como um discurso norteado pela verdade e demonstrando justiça normativa, construído no interior do Colegiado Territorial, de distribuição igualitária de recursos entre as duas associações de municípios, inclusive, não foi respeitado pelos atores territoriais vinculados à AMAI, que receberam a maior quantidade dos recursos aportados no Território, causando, por conta disso, grande desconforto interno e questionamento da legitimidade do programa – “[...] por causa do interesse e quando tem valor para discutir e projeto para aprovar, eles (AMAI) vêm em peso, na hora do recurso eles (AMAI) querem abocanhar” (entrevistado 03). Em represália, os atores territoriais vinculados à AMMOC cogitaram a possibilidade, em 2010, de se articular perante o Governo Federal para formar outro território, diminuindo a legitimidade social da institucionalidade então vigente (MDA, 2009).

Por um lado, isso demonstra a possibilidade de atuação do colegiado no sentido do agir comunicativo, da obtenção de decisões fundamentadas em um discurso considerado válido pelos participantes. De outra ponta, todavia, a quebra do acordo implica o enfraquecimento do Colegiado Territorial como esfera pública capaz de construir processos de discussão válidos e voltados ao entendimento, pois uma decisão colegiada anterior foi suplantada por acordo exógeno ao colegiado e restrito a um grupo de participantes.

No que toca aos canais de difusão, isto é, à “existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes” (TENÓRIO, 2010c, p. 398), bem como de qualidade da informação, ou seja, “diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos” (TENÓRIO, 2010c, p. 398), menciona-se a realização de um conjunto de audiências públicas destinadas à escolha dos delegados colegiados, bem como à divulgação da natureza e finalidade tanto do Programa Territórios da Cidadania quanto do Colegiado Territorial, ocorrido nos anos de 2008 e 2009. Tais eventos tiveram impacto significativo sobre o conjunto dos atores territoriais, como expressado por um dos entrevistados: “[...] na época, as audiências públicas deram muito impacto por aqui, muita gente se interessou” (entrevistado 05), em grande parte porque “[...] a maioria dos atores pensou que ia vir dinheiro fácil” (entrevistado 07).

Uma vez constituído o Colegiado Territorial, as informações relevantes ao Território advinham das esferas federais, eram analisadas em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e núcleo dirigente do Território e, se pertinente, eram colocadas em pauta para submissão à plenária. A apreciação pela plenária ocorria em especial quando da discussão sobre aporte de recursos financeiros, ligados a projetos do Pronaf e ProInf.

Segundo o Articulador Territorial, “[...] as informações que vêm do Governo Federal ou do MDA de Santa Catarina, que é através deles que vêm todas as informações [...]” (entrevistado 03), refletindo a concentração de informações e a ausência de instrumentos mais adequados para universalização das informações aos delegados territoriais. Como destacado em ata de reunião colegiada ocorrida em 08.12.2009, “[...] a coordenação tem sido protagonista das ações no território” (MDA, 2009, p. 4). Os delegados territoriais recebiam as informações tão somente após avaliação do núcleo dirigente e da coordenação do Território junto ao MDA. Esse repasse de informações, outrossim, apresentava dificuldades, “[...] as informações são desencontradas e dispersas”, como genericamente relatado em ata da reunião colegiada ocorrida em 08.12.2009 (MDA, 2009, p. 3).

Percebe-se, assim, um ciclo vicioso que trouxe consequências ao processo de discussão ocorrido no interior do colegiado territorial – mais concentrado nas discussões sobre destinação de recursos do que na construção coletiva da identidade do território, em termos de carências e potencialidades -, visto que a incompreensão inicial dos delegados e demais atores territoriais em relação à natureza e aos objetivos do Território da Cidadania e do Colegiado Territorial foi recrudescida ante o direcionamento dado pelos responsáveis da condução da política pública no território, com predomínio da convocação do colegiado para deliberações envolvendo recursos financeiros.

Decidindo pela realização das plenárias, o núcleo dirigente, com a atuação do Articulador Territorial, expedia convites aos delegados territoriais, encaminhando pauta sintética dos assuntos a serem apreciados (dados primários/entrevistas). Os delegados territoriais, assim, estavam desvinculados de uma discussão inicial acerca da relevância e necessidade daqueles assuntos a serem tratados tanto para o seu cotidiano específico quanto para o território como um todo, expostos ao processo de discussão, no interior de uma esfera pública, com possibilidade restringida de tematizar as problemáticas que afetavam o mundo da vida do qual eram parte constituinte.

Em relação aos espaços de transversalidade, por sua vez, compreendidos como “espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista” (TENÓRIO, 2010c, p. 398), com a presença da AMAI e AMMOC e de setores com realidades e ideologias antagônicas, como sindicatos de produtores rurais e assentados da reforma agrária, por exemplo, o Colegiado Territorial apresentou-se, em sua concepção, como um mecanismo para o exercício da transversalidade e para a aprendizagem em termos de compreensão das concepções defendidas pelos diferentes atores, algo não existente no território até então.

Nesse sentido, os entrevistados destacaram algumas das principais contribuições da atuação do colegiado, mesmo que em termos pessoais. Para um dos entrevistados, representante do poder público, “[...] o programa foi uma escola, eu aprendi muito a respeitar sindicatos e assentados, hoje eu tenho uma amizade grande com eles, a ver a realidade deles” (entrevistado 03).

Em outra fala, o entrevistado destacou que o Colegiado Territorial permitiu que as pessoas “[...] se sentassem de uma forma mais abrangente, porque essa região não sentava com aquela, ampliou-se, assim, a discussão para um território maior, em que pese a divisão entre as regiões (AMAI e AMMOC)” (entrevistado 07).

Ademais, a presença desse espaço de transversalidade permitiu, no contexto da participação como ato pedagógico, a consciência posterior da importância do colegiado territorial, visto que “[...] talvez agora, quando esvaziou, haja valorização da época em que havia os arranca-rabos” ou, de outra forma, “acho que ninguém se apercebeu disso, mas o mais importante de tudo era dar um espaço de consolidação de conquistas [...] faltou maturidade, de perceber que esse espaço era tão importante quanto os recursos destinados” (entrevistado 05).

Tem-se, assim, claro exemplo de que os processos participativos são parte integrante da autoformação humana, na medida em que “a formação do cidadão democrático implica a formação de um sujeito pedagógico” (MORROW; TORRES, 1998, p. 147), fato consolidado na reflexão crítica sobre o próprio ato de participação. Tais reflexões, por si só, justificam a presença de esferas públicas como pretensamente se apresenta o Colegiado Territorial, possibilitando a constituição de um sujeito não só capaz de conhecer o mundo envolvente, mas principalmente de refletir sobre o processo de construção desse mundo.

#### 4.4.2.1 Conclusões e considerações acerca do processo de discussão ocorrido no Colegiado Territorial

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

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

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

(iii) uma noção de Colegiado Territorial restrita aos limites físicos e temporais da reunião plenária, desvinculando-o da materialidade concreta do mundo da vida, da convivência cotidiana das pessoas em contexto imediato, e implicando um laço mais frágil com os efetivos problemas, com a realidade vivida pelo cidadão;

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

(v) uma desconsideração do processo participativo iniciado com o Território Rural “Xapecozinho”, com toda a carga histórica envolvida;

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

(vii) uma concentração de informações no núcleo dirigente e no MDA, que, no papel de transmitirem as informações ao colegiado, acabaram se apropriando das funções deste último, de apreciar e tematizar aquilo que é de relevância ou não ao território. A tomada consciente de decisão (FREIRE, 2011) apenas se concretiza quando as informações, além de presentes, são inteligíveis àqueles com a responsabilidade da decisão;

(viii) nesse sentido, a concentração de informações, bem como a ausência de instrumentos mais adequados para universalização das informações aos delegados territoriais, implicam a ausência de canais mais adequados de acesso à informação para fins de mobilização dos potenciais participantes (canais de difusão). Esses somente recebiam as

informações tão somente após avaliação do núcleo dirigente e da coordenação do Território junto ao MDA;

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

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

No discurso dos entrevistados (em particular, entrevistados 03, 05 e 07), expressou-se a consciência da utilização inadequada do Colegiado Territorial, o que, por certo, implica uma reflexão sobre o efetivo papel dessa potencial esfera pública, e a esperança de que, com a consolidação futura da política pública, o colegiado se concretizasse em um verdadeiro espaço de construção dos destinos do território, uma arena de lutas e de conquistas.

A consciência das dificuldades e limitações construídas no decorrer da dinâmica do Colegiado Territorial, já nos seus primeiros anos de existência, é indício, no mínimo, da possibilidade de servir como espaço institucionalizado de crítica e construção da experiência social dos atores territoriais. A gestão social, enquanto processo gerencial dialógico, implica uma relação entre sujeitos, dialogicamente considerados, que, no âmago, pressupõe tanto uma reflexão crítica sobre a atuação do cidadão em relação à construção do interesse público, quanto sobre a realidade social imediata, ambas somente concretizadas no convívio com os outros, com os diferentes. O Colegiado Territorial, ao permitir a transversalidade e o contato dos diferentes pontos de vista, passa a ser visto não apenas como uma provável esfera pública, mas como um potencial espaço de formação de cidadãos comprometidos com o bem-comum e o bem-viver, a partir de laços de solidariedade e reciprocidade antes não existentes.

A tomada de decisões voltadas ao atendimento de interesses particulares e paliativos ou a soluções assistencialistas, bem como a presença de elementos que acarretam distorções comunicativas, não leva ao enfraquecimento da função dada ao Colegiado Territorial, justamente porque dada a dinâmica propiciada pelo colegiado é possível a reflexão,

a consciência e o enfrentamento do significado desses obstáculos, como já restou demonstrado.

A crítica sobre a ruptura de acordos construídos a partir da reciprocidade e da intersubjetividade, como o da partilha de recursos entre AMAI e AMMOC, além de demonstrar a possibilidade de exercício do agir comunicativo no interior do espaço colegiado, demonstra o reconhecimento e a necessidade, por parte dos atores territoriais, de uma ética da discussão, quando os “[...] indivíduos, ao comunicarem-se entre si, respeitando as exigências de validade de um discurso que tem um sentido, que exprime a busca da verdade [...], “[...] estão em condições de chegar a um acordo e de encontrar soluções justas e eficazes” (ENRIQUEZ, 1997, p. 16).

A consciência crítica sobre o processo de discussão e a esperança de aperfeiçoamento sobre a dinâmica colegiada, como expressado pelos entrevistados 03, 05 e 07, podem constituir-se no *gêrmen* de uma razão comunicativa que anseia à emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado dialógico e participativo, pois os atores, ao perceberem a situação na qual estão imersos, têm a capacidade de alterar sua conduta e a de seus relacionamentos imediatos no sentido da promoção de uma espécie de autoconhecimento e entendimento da condição social, num ciclo virtuoso.

Todavia, esse processo de aprendizagem, por estar fundado no diálogo e na verdade discursivamente construída, precisa enfrentar e afastar os aspectos de distorção comunicativa, em especial a concentração de informações, a falta de transparência nas discussões para os delegados territoriais e a ausência de uma problematização da identidade do território, o que acarreta uma incompreensão do sentido de bem-viver e bem-comum no âmbito do Território da Cidadania e um prejuízo ao entendimento linguístico necessário ao processo de discussão, que se afasta, assim, de um entendimento esclarecido (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

A concentração de informações, ademais, é impeditiva do efetivo exercício de uma autoridade decisória compartilhada, pois a assunção de poder não se realiza sem a distribuição das informações necessárias ao processo discursivo. Em outras palavras, não há que se falar em autoridade decisória compartilhada sem a presença da autonomia, objeto da próxima seção.

A “decisão no grito” não deve ser vista como o oposto da autoridade negociada numa esfera pública, mas sim pode ser considerada como o processo inicial de estabelecimento de uma verdadeira estrutura de autoridade compartilhada, um processo gerencial

dialógico entre os atores envolvidos, pois a consciência de sua existência (da “decisão no grito”) é sinal da incompletude da ação humana e, por decorrência, do “processo de estar sendo” (FREIRE, 2011, p. 19) do ser humano, permitindo a ele assumir-se, em comunhão, como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer a realidade em que vive e da produção social do meio envolvente.

#### **4.4.3 A autonomia no Colegiado Territorial: somos “destinatários” ou “autoridade”?**

“Autoridade” foi a expressão usada por um dos entrevistados (entrevistado 04) para designar o grau de autonomia que o delegado territorial teria, na concepção original da política pública, para construir, na esfera pública do colegiado, mediante autoridade decisória compartilhada, o futuro da realidade local. Por autonomia, uma das variáveis da categoria analítico-empírica cidadania deliberativa (*vide* Quadro 5), considera-se a “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010c, p. 398).

A autonomia, aqui, será analisada sob triplo enfoque analítico – dos delegados territoriais, do Colegiado Territorial e do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado como política pública –, sob a orientação das dimensões de análise origem das proposições, alçada dos atores, possibilidade de exercer a própria vontade e efetiva implementação das decisões, conceituadas alhures (*vide* Quadro 5) e tomadas em conjunto.

O diálogo crítico, como instrumento apto à libertação dos homens, necessita ser desenvolvido com e não para os atores locais, como defende Freire (1979), e a comunhão dialógica apenas se concretiza com a independência do poder de dialogar e decidir em termos de iniciativa (origem das proposições), possibilidade de intervenção na problemática (alçada dos atores), externalização do interesse sentido e desejado (possibilidade de exercer a própria vontade) e transformação do interesse manifestado em decisão implementada (efetiva implementação das decisões).

Na instalação da política pública na região, quando da realização das audiências públicas de apresentação e de escolha dos delegados territoriais, o discurso da coordenação responsável envolvia a noção de que o delegado teria irrestrita autonomia no processo de discussão, incluindo a possibilidade de decidir os rumos do Território e

assemelhando-o aos agentes políticos constituídos – prefeitos e vereadores.

Conforme manifestou um dos entrevistados, as audiências públicas iniciais serviram, dentre outras finalidades, para “[...] demonstrar que eles (os delegados) seriam os responsáveis por intermediar, eles seriam os porta-vozes das comunidades e do governo para trazer as demandas, não só as demandas, mas as soluções” (entrevistado 04). Nesse sentido, o discurso oficial asseverava que “[...] os delegados iam ter autonomia para decidir a vinda dos recursos ou não, que eles teriam o poder de dizer se o município se beneficiaria disso ou daquilo” (entrevistado 04).

Quando indagado acerca da realização dessa promessa, a resposta foi contundente – “mas de jeito nenhum!” (entrevistado 04) -, posto que “[...] se o município tal não era beneficiado, dado um acordo existente (externo ao colegiado), o deputado federal fulano ia e dava a verba por emenda [...] ou dava um jeito de o projeto tal passar (aquele não aprovado no colegiado) e o outro não (aquele aprovado no colegiado)” (entrevistado 04).

Isso porque, ainda segundo o mesmo entrevistado, quando das aludidas audiências públicas,

[...] foi dito a eles que, uma vez apresentado o projeto, o núcleo técnico, com pessoas escolhidas, não necessariamente delegados e não necessariamente pertencentes às entidades representadas no colegiado, daria um parecer a ser enviado ao Colegiado Territorial, esse parecer entrava em votação, a plenária votava e aprovava. Contudo, aí ia para o conselho estadual do PRONAF e era rejeitado (entrevistado 04).

Em outras palavras, aos delegados foi afirmado que as decisões tomadas nas plenárias seriam soberanas, mas, na prática, isso não aconteceu, com o registro de situações em que determinado projeto/ação aprovado pelo colegiado era rejeitado em instâncias externas ao Território, em detrimento de outro projeto não aceito em plenária, a partir de mobilização político-partidária daqueles não beneficiados pela decisão colegiada. Isso foi explicitado em relato ocorrido na reunião colegiada de 08.12.2009, na qual se afirmou que “o Colegiado Territorial não possui autonomia, pois as regras não estão estabelecidas” (MDA, 2009, p. 4).

Nesse sentido, o “[...] sentimento inicial de empoderamento, de vez e voz, de que eles teriam vez e voz” (entrevistado 04) foi prejudicado e a percepção dos delegados era o desânimo pessoal e o descrédito em relação à capacidade do colegiado – “quando o delegado percebeu que não tinha todo aquele poder, ele mesmo se desanimou, percebeu que não era aquela autoridade que disseram que ele era” (entrevistado 04).

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

em dia de decisão, de destinação de recursos do ProInf, a região de lá (AMAI) trazia gente massivamente, que muitas vezes não era delegado, não era suplente, não se tinha controle sobre isso, aí votavam e tiravam recursos e aí o pessoal se sentia enganado, oficializando uma malandragem (entrevistado 04)

Nas entrevistas realizadas, ademais, outra tônica recorrente foi o caráter *top-down* tanto da origem da política pública quanto das ações levadas à apreciação do Colegiado Territorial. Segundo um dos entrevistados, “o projeto veio de cima para baixo, como tudo que vinha antes, sendo um modelo que um grupo planejou, fez, e eles vieram apresentar” (entrevistado 03), “o que a gente sente é que eles montaram um projeto de gabinete [...]” (entrevistado 03), uma “intervenção federal” (entrevistado 07). Outro entrevistado destacou que “[...] aqui (região da AMMOC) não foi uma iniciativa, uma demanda da sociedade civil, foi um presente que veio” (entrevistado 04), fato corroborado por outra fala – “na nossa região (da AMMOC), não houve essa demanda” (entrevistado 05).

Em relação às ações e assuntos levados ao Colegiado Territorial para debate, destacou-se que “[...] as ações que vinham eram muito fechadas e essas ações fechadas acabavam com o aspecto da participação” (entrevistado 06), ou, em termos semelhantes, “umas das coisas é que veio muito engessado, porque já são ações que o governo (federal) passa para os municípios, sem possibilidade de discussão, com

destino certo, com dinheiro certo” (entrevistado 03). Em ata da reunião colegiada de 08.12.2009, mencionou-se a existência de “[...] restrições ao debate das ações e definições, dado que a matriz de ações é muito engessada” (MDA, 2009, p. 3).

Um dos entrevistados relatou, nesse contexto, que, numa das ações pactuadas com o Governo Federal para o Território da Cidadania, houve determinação estatal para que todos os municípios pertencentes ao Território recebessem uma retroescavadeira, o que diminuiu a credibilidade e a legitimidade do colegiado enquanto espaço deliberativo, posto que “[...] mesmo sem presença nas reuniões (plenárias), eles receberam”, ante a decisão externa ao colegiado – “veio do governo federal que todos iriam receber” (entrevistado 03).

Em outro caso, uma cooperativa de pequenos agricultores familiares recebeu, via Território da Cidadania, recursos para construção de um espaço a fim de comercializar a produção dos cooperados, algo que, sem a necessária discussão e acompanhamento do colegiado, tornou-se “[...] uma dor de cabeça, pois praticamente impuseram a administração de uma loja, um ponto de venda, para pessoas que não tinham tanta capacidade assim” (entrevistado 10).

Os projetos e ações pactuados cuja origem advinha do próprio Território, a exemplo de projetos vinculados ao ProInf, tinham em sua absoluta maioria como proponente a prefeitura municipal, como destacou um dos entrevistados – “99% dos projetos locais o proponente foi a prefeitura, porque tinha que dar a contrapartida e as ONGs geralmente não tinham” (entrevistado 04) -, o que demonstra a baixa capacidade do Território em fortalecer institucionalmente a sociedade civil em termos de autonomia e igualdade participativa, dada a dependência e a possibilidade de coerção por parte do poder público, capazes de se constituírem em elementos de distorção comunicativa.

Outro entrevistado informou que, dada a diminuta estrutura disponível ao território – “um funcionário pago, um veículo, um notebook e uma sala emprestada” (entrevistado 04), os esforços de articulação e a própria manutenção do funcionamento do colegiado eram dificultados, dependentes, em grande parte, da atuação do Governo Federal. Em ata da reunião do Colegiado Territorial ocorrida em 08.12.2009, tal fato foi mencionado, apontando-se a necessidade de uma estrutura independente para o desempenho das atividades colegiadas, sob pena de inviabilizar seu exercício. Isso inclusive foi objeto de preocupação de um dos entrevistados, pois o futuro do Colegiado Territorial e do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado como

política pública estariam condicionados a decisões externas à realidade territorial.

Conforme expressou um dos entrevistados, “ele (Programa Territórios da Cidadania) é um programa que a qualquer momento pode deixar de existir, pois hoje, como ele está, é muito frágil, pode se quebrar a qualquer momento” (entrevistado 03). Emendou, ainda, que “a gente não sabe como vai ser no ano que vem, vai depender do governo e do que eles querem daqui para frente” (entrevistado 03). Destaca-se, novamente, que a premissa subjacente ao discurso envolve a noção de que o Programa Territórios da Cidadania e o Colegiado Territorial são de responsabilidade do Governo Federal e, em decorrência, deixam de ser vistos como espaço de construção e conquista da identidade territorial.

A dependência do Governo Federal ou, de modo mais amplo, da esfera político-partidária foi uma das causas de interrupção das atividades colegiadas no ano de 2012, período de eleições municipais, ante a incerteza na definição dos gestores municipais e, por consequência, na própria formação do colegiado – “no ano passado, quebrou-se praticamente o Território, devido a um ano atípico, eleições, então tudo se pára” (entrevistado 03).

Esse sentimento de incerteza e desânimo em relação ao território e ao colegiado, mais ampliado, contudo, e não relacionado ao período eleitoral, marcou o discurso das entrevistas. Para um dos entrevistados, “acho que esvaziou bastante, o Território da Cidadania acabou na agonia que está agora, não tem mais recurso, ninguém coordena” (entrevistado 05); na visão de outro, “[...] o território está desarticulado, a participação foi reduzindo, o Território está esvaziando” (entrevistado 06) e, ainda, de acordo com outra manifestação, “há mais de um ano não fomos chamados para discutir nada na região” (entrevistado 07).

#### 4.4.3.1 Conclusões e considerações acerca da autonomia no Colegiado Territorial

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

(i) a origem das proposições concentrada no poder público, seja oriunda do Governo Federal, conforme já demonstrado na seção 4.3, seja advinda das prefeituras municipais, no caso de projetos ou ações surgidos localmente, acarretando não a construção de um interesse legítimo, fortemente concatenado com os anseios do território, mas sim de uma vontade induzida ou direcionada, posto que os interesses

territoriais não são apenas mediados, mas também restringidos, do ponto de vista dialógico, pelas esferas estatais;

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

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

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

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

(vi) a desconexão entre a iniciativa federal de implementação e posterior desenho da política pública e a materialidade concreta do território em termos dos anseios dos atores locais, ou, em outras palavras, a ausência de uma discussão sobre a forma e a natureza da política pública desejadas pelo território, melhor expressada na manifestação de um dos entrevistados – “eles tiveram uma visão político-partidária, quiseram implementar logo e não teve a discussão” (entrevistado 05);

(vii) a ausência de ações no sentido de desenvolver a autonomia dialógica dos atores territoriais não inseridos nas discussões do Colegiado Territorial, favorecendo, quando muito, a resolução de carências pontuais, como a transferência de equipamentos e maquinários, na direção de iniciativas assistencialistas, e deixando de introyetar o poder de discutir e construir em conjunto aquilo de que efetivamente precisam.

O Território, assim, não foi visto como capaz de discutir e construir a própria política pública, não a assumindo como elemento de

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

A autonomia, como um dos valores centrais à gestão social, envolve a efetiva distribuição do poder decisório, visto que a inversão, marcada pela dialogicidade, na relação entre as esferas constituintes da vida humana associada – sociedade civil, Estado e mercado, com a hegemonia da primeira -, é indissociável da capacidade de escolha, isto é, da liberdade de decidir. Essa liberdade de escolha da vida que cada um deseja viver (SEN, 2000) implica, por sua vez: (i) o respeito aos saberes daqueles que constroem, na existência cotidiana, a experiência social imediata (FREIRE, 2011); (ii) a associação desse respeito com o real interesse manifestado; (iii) a possibilidade de exercer continuamente a própria vontade; e a (iv) a capacidade dessa vontade transformar-se em decisões com reflexos sobre a experiência social.

Esses requisitos, na verdade, representam as dimensões de análise em tela – origem das proposições, alçada dos atores, possibilidade de exercer a própria vontade e efetiva implementação das decisões. A centralidade da autonomia para uma gestão que se reveste da finalidade de emancipação é justificada pela confiança depositada na capacidade linguística e cognitiva do ser humano, que, para ser racionalmente exercitada, necessita estar isenta de restrições, começando pela autonomia do ato da fala como portador de significado – intenção e interpretação -, e terminando na autonomia da prática consciente do saber escutar.

O Colegiado Territorial, como esfera pública, e os delegados territoriais, como partícipes ativos de uma autoridade negociada, somente terão sua autonomia plena quando capazes de exercer não o simbolismo do ato homologatório da vontade e intenção alheias, mas sim o agir comunicativo entre sujeitos e instâncias críticas e deliberativas, objetivando o alcance de acordos por meio da discussão crítica, ao deixarem de ter suas atribuições assumidas ou restringidas por outros atores, alguns dos quais externos ao Território.

Ademais, a intersubjetividade que permeia uma relação social dialógica não prescinde da confiança em relação a si próprio, ao outro e

aos elementos de mediação, construída a partir da capacidade de agir volitivamente e por conta própria, sem coerção ou manipulação, em síntese, autonomamente. É essa confiança, fundamentada na autonomia, que potencializa o ser humano enquanto “sujeito de ocorrências” (FREIRE, 2011), isto é, enquanto ser político que intenta transformar para melhor a realidade em que vive. A desconfiança e o descrédito em relação ao futuro do colegiado e do Território enquanto política pública, vem a ser, nesse sentido, importante obstáculo.

Por certo, a problemática central para a discussão que se encerra é a diferença entre a concessão e a conquista. A autonomia propiciada pelo Território da Cidadania caracterizou-se pelo caráter concessivo, frágil, portanto. A concessão, todavia, não deve ter sua relevância menosprezada, pois pode se constituir em etapa necessária à construção de conquistas, a serem apropriadas pelos atores locais como constitutivas da identidade territorial, justamente pelo processo dialógico de discussão em espaço cuja autoridade seja efetivamente compartilhada.

Todavia, a concessão de autonomia, no caso concreto analisado, ainda não foi convertida em sentimento de conquista a ser constantemente mantido, no que a consciência crítica da concessão, isto é, “[...] a inserção crítica dos oprimidos na realidade opressora, com que, objetivando-a, simultaneamente atuam sobre ela” (FREIRE, 1979, p. 21), demonstrada nas falas dos entrevistados, é o primeiro passo para a construção de um processo autonomamente emancipatório.

#### **4.4.4 Inclusão, pluralismo e igualdade participativa no Colegiado Territorial: inclusões e exclusões limitadas ou pluralizadas?**

A cidadania deliberativa, discutida nas seções 4.4.2 e 4.4.3 a partir dos aspectos do processo de discussão e da autonomia do poder decisório, ao constituir-se num processo de construção de decisões fundamentado em carga valorativa distinta daquela presente em relações sociais, sejam elas de cunho gerencial ou não, marcadas pela racionalidade instrumental e possibilidade de distorção comunicativa, tem na participação um dos caracteres elementares.

Considerada a participação como a gestão, usufruto e produção dos bens sociais mediante acesso universal (BORDENAVE, 1986), a premissa conceitual subjacente é a de que a igualdade participativa, presente na concepção de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2008a), não é suficiente para o entendimento abrangente do fenômeno social da participação. Deve-se, assim, avançar a compreensão para dois outros

aspectos – a inclusão e o pluralismo -, formando um tripé analítico que, embora não tenha a pretensão da completude do entendimento, não deixar escapar a essência do assunto investigado.

A igualdade participativa, tomada como a “isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2010c, p. 398), permite, como referencial de análise, investigar se os atores constituintes de determinada experiência social imediata possuem a capacidade de construir um processo de discussão em igualdade de condições. Isto é, considerada a esfera pública, o esforço direciona-se para as condições procedimentais e discursivas intervenientes da equidade tanto de manifestação quanto de decisão.

Todavia, a importância da igualdade participativa é limitada caso aqueles que deveriam participar não se fazem presentes – por isso, a necessidade da variável inclusão -, e, ademais, caso os participantes, mesmo detentores de isonomia, restringem-se a uma unicidade discursiva que não dá conta da multiplicidade e transversalidade do mundo da vida – o pluralismo, portanto, merece consideração. Igualdade, inclusão e pluralismo constituem-se no núcleo expositivo desta seção.

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

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

Em relação aos pequenos agricultores familiares, representados no colegiado por sindicatos da categoria e por cooperativas, um dos entrevistados afirmou que “os agricultores não tiveram participação ativa na elaboração da política pública, não se teve uma discussão do meio rural, de se adentrar na experiência social do agricultor e perceber

o que ele deseja, carece e almeja”, concluindo que “houve atendimento de reivindicações pontuais, como equipamentos para agroindústrias, não a preocupação com a resolução da pobreza rural e do êxodo” (entrevistado 05).

Em outra fala, destacou-se que “têm muitos agricultores que sequer chegam ao programa; eles muitas vezes não se interessam ou não ficam sabendo, pois são bastante acomodados, querem tudo de mão beijada, esperam resolver a vida deles” (entrevistado 03). Interessante notar que o sentido dado à expressão “chegar ao programa” é o de acesso aos programas do Governo Federal e não de inclusão no processo de discussão existente no Colegiado Territorial. Tal pressuposto é corroborado na manifestação do outro entrevistado, representante dos trabalhadores rurais – “a gente se acostumou com pouca coisa, a gente não foi lá buscar grande quantidade de coisa” (entrevistado 08). Percebe-se, nisso, um sentimento de inferioridade e impotência frente à situação vivenciada, característico da autodesvalia, que Freire (1979) associa à presença de uma relação de opressão.

Ainda, na consideração de outro entrevistado, “muitos grupos de agricultores que reivindicavam algum implemento ou melhoria e não tinham nenhuma entidade com recursos para contrapartida ficavam à margem” (entrevistado 04), denotando a dependência dos atores locais em relação às entidades organizadas, com reflexos sobre a possibilidade de inclusão no Colegiado Territorial, dado que, conforme já destacado nas seções 4.2 e 4.3, não houve incremento no nível de associação e organização da sociedade civil no decorrer da implantação do Território da Cidadania.

Foi ressaltada nas entrevistadas, também, a falta de inclusão dos indígenas, bem como dos usuários do Programa Bolsa Família, uma das ações federais mais vultosas no Território da Cidadania, ambos não politicamente organizados na região. Em relação aos indígenas, destacou-se a pouca participação da FUNAI, autarquia vinculada à questão indígena, bem como a ausência de representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ministério responsável pelo Programa Bolsa Família, no colegiado.

Além das ausências percebidas pelos entrevistados, outro conjunto de atores omitidos do colegiado podem ser identificados: (i) associações de moradores/bairro; (ii) a representação empresarial, incluindo a dos grandes produtores rurais e das agroindústrias instaladas na região; (iii) a representação comercial, já que o setor de serviços é predominante em muitos municípios do Território; (iv) os movimentos ambientalistas; (v) as mulheres camponesas, que estão organizadas

politicamente na região, e toda a espécie de movimentos sociais feministas; (vi) os quilombolas; (vii) os sindicatos de empregados de setores ligados à economia urbana; e, (vii) especialmente, todos os atores locais não organizados politicamente em associações, organizações ou movimentos sociais institucionalizados.

Isso, por certo, traz limitações à capacidade de o Colegiado Territorial promover a concertação das forças sociais existentes do Meio-Oeste Contestado Catarinense. Em primeiro lugar, porque ainda não promoveu a inclusão dos atores coletivamente organizados no Território, inclusive daqueles cuja força representativa é comum, caso dos empresários e comerciantes. Em segundo lugar, porquanto ainda não conseguiu fomentar a articulação e a inclusão dos atores tradicionalmente excluídos dos espaços participativos, como os indígenas, os quilombolas e o estrato mais empobrecido da população, a exemplo dos usuários do Programa Bolsa Família. Por fim, visto que ainda não conseguiu incluir toda a espécie de atores territoriais sem representação institucional ou cuja representação no colegiado deixa a desejar do ponto de vista da efetiva participação. Como asseverado em ata da reunião plenária de 08.02.2011, “[...] o Programa Territórios da Cidadania nunca teve a predisposição ou condição de constituir um ciclo de gestão social” (MDA, 2011, p. 2).

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

Para que legitimamente atenda às necessidades do Território, constituindo-se num mecanismo de gestão social e possibilitando a construção do bem-comum, como intenta os esforços governamentais, a composição e a atuação colegiadas necessitam abarcar o maior número possível de atores, organizados ou não, da região.

A participação da sociedade civil no colegiado, concentrada em entidades tradicionais, institucionalmente legitimadas no Território, a exemplo de sindicatos, cooperativas de produtores e movimentos da

reforma agrária, deixa, ademais, de incluir o conjunto dos movimentos sociais emergentes, a exemplo dos movimentos ambientalistas, feministas e ligados à problemática urbana, limitando, assim, o pluralismo participativo.

É relevante, nesse sentido, a posição dos atores entrevistados em relação ao grau de inclusão e pluralismo participativos, destacando que “nem todo o Território é representado, tem municípios que não aparece ninguém” (entrevistado 03), “não eram tantos, talvez essa representatividade (da sociedade civil) pudesse ser melhor” (entrevistado 06), “não me parece que as entidades sabem (da existência do colegiado), tem ONGs que fazem trabalhos diferenciados que não sabem” (entrevistado 04), “no Território da Cidadania, a participação da sociedade civil é pequena” (entrevistado 05).

Em termos de igualdade participativa, como asseverado nas entrevistas realizadas, a escolha dos representantes não possui um procedimento claro e transparente, tanto para os próprios delegados quanto para a população em geral. As entidades com assento no colegiado foram escolhidas no primeiro ano de implementação da política pública, mediante audiências públicas. Em relação à inclusão de novos atores no decorrer das atividades colegiadas, bem como à participação de atores não organizados coletivamente, não há qualquer procedimento ou mecanismo explícito a respeito. A transparência é o pressuposto da gestão social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Da mesma, não há regramento acerca da escolha dos representantes das entidades/instituições participantes, cujo paradoxo resta evidente: um espaço pretensamente democrático, de discussão e deliberação dos assuntos que interessam ao território, composto por entidades/instituições cujos representantes podem ser escolhidos por procedimentos não democráticos. A gestão social do território não prescinde do esforço para democratizar a gestão das organizações e, nesse sentido, o Colegiado Territorial desperdiça a oportunidade.

Ainda, semelhantemente, não há procedimento ou regra compartilhada acerca da forma pela qual os delegados territoriais ou as entidades com assento no Colegiado Territorial fazem a consulta às suas respectivas bases ou representações. Tendo em vista que, no sentido adotado neste trabalho, é na esfera pública que os problemas que afetam o conjunto da sociedade são recepcionados, discutidos e tematizados (HABERMAS, 2003), a forma como a *interface* entre mundo da vida e esfera pública se desenvolve é importante, sob pena de o Colegiado Territorial perder a sua essência enquanto espaço institucionalizado de

construção de um diálogo comum apto a promover o bem-comum e o bem-viver.

No que toca, por fim, à avaliação participativa, a maior parte dos entrevistados afirmou não ter conhecimento sobre o controle social exercido pelo colegiado em relação à execução das ações pactuadas e das deliberações tomadas. Um dos entrevistados asseverou que tal acompanhamento é realizado pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União, confundindo controle legal com controle social, e outro, sinteticamente, afirmou “não haver qualquer acompanhamento” (entrevistado 06). A participação, fundada no diálogo e evidenciada assim como ato pedagógico, não implica apenas o pensar e o fazer, mas também o pensar sobre o fazer, no que o conhecimento acerca daquilo já realizado ou deixado de realizar tem seu papel.

#### 4.4.4.1 Conclusões e considerações acerca da participação no Colegiado Territorial

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

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

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

(iii) nesse sentido, a predisposição ao afastamento da dinâmica colegiada em relação à problemática existente no mundo da vida

imediatamente, enfraquecendo sua capacidade de servir como esfera pública e de auxiliar na construção coletiva do bem-comum;

(iv) a dificuldade, dada a situação exposta, de o Colegiado Territorial constituir-se como um instrumento de gestão social do território, ao promover a concertação das forças sociais existentes, estando, num primeiro momento, não obstante a significativa quantidade de ações pactuadas sem execução, como evidenciado na seção 4.3, atuando no sentido da “ação de governo, ação federativa envolvendo os três entes federados” (entrevistado 01), isto é, de articulação e aproximação entre as esferas governamentais. Resta, ainda, o desafio de concatenar essa articulação governamental com a materialidade concreta da experiência social do território, isto é, com o conjunto abrangente de suas forças sociais;

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

(vi) o diminuto engajamento tanto dos delegados quanto dos demais atores territoriais, materializado pelo desconhecimento ou consciência da ausência de controle social em relação à atuação do colegiado, ao processo de discussão e às decisões ali construídas. O baixo grau de engajamento é coerente com a presença de um sentimento de apropriação do colegiado como ação do Governo Federal, não como espaço de conquista e de identidade local, devendo ser objeto de preocupação, especialmente por se constituir em elemento essencial ao diálogo crítico e libertador (FREIRE, 1979).

A ausência, na constituição e dinâmica do Colegiado Territorial, daqueles atores não organizados coletivamente, a falta de mecanismos capazes de inserir o conjunto desses atores nas discussões territoriais, bem como o diminuto espectro de ações pactuadas voltadas ao fomento da organização institucional da comunidade, como visto na seção 4.3, acarretam o exercício de uma participação representativa, circunscrita ao âmbito técnico ou institucional.

A simples existência do Colegiado Territorial, *a priori*, representa um avanço para a capacidade de participação do Território, haja vista constituir um espaço institucionalizado pretensamente dialógico cuja finalidade é a construção de um desenvolvimento territorial mais

apropriado à experiência social. Todavia, tal espaço necessita tornar-se verdadeiramente abrangente e inclusivo, a fim de caminhar na direção de um desenvolvimento mais antropológico, reconhecedor da condição política humana, efetivando-se num “[...] processo de aprendizagem social por intermédio do qual os homens aprendem a identificar suas margens de liberdade, a inventar formas de tirar delas proveito e a tomar decisões [...]” (SACHS, 1986a, p. 28).

Reconheça-se, nesse ponto, a natureza utópica presente na concepção de participação individual de Rousseau, não no sentido de sua impossibilidade, mas sim na condição de referência a qualquer intento participativo. O colegiado necessita avançar no esforço de incluir e criar condições de igualdade participativa, seja ampliando o rol de entidades/instituições constituídas no território, seja criando mecanismos capazes de fomentar a participação de atores não organizados coletivamente. O Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado precisa, ainda, fomentar o potencial de articulação e organização não somente das esferas governamentais, mas principalmente da sociedade civil.

Os oprimidos, aquele conjunto de atores territoriais desabrigados de um efetivo território de cidadania, somente caminharão para a emancipação com “[...] a inserção crítica dos oprimidos na realidade opressora, com que, objetivando-a, simultaneamente atuam sobre ela” (FREIRE, 1979, p. 21). Essa inserção, obstruída por uma histórica relação de poder em que o oprimido, consciente apenas da realidade imposta pelo opressor, portanto, perenemente inferiorizado e negado em sua condição de conhecer e transformar a realidade em que vive, necessita despertar, isto é, tornar-se consciente, e agir, ou seja, lutar por uma nova experiência.

Por certo, ante a introjeção dessa estória opressora, com diminutos autores cuja tinta da caneta transformou monologicamente a realidade de muitos bravos e sofridos personagens, há a necessidade de uma liderança com condições de fazer mostrar ao oprimido a possibilidade da transformação, a partir de sua própria realidade e fundamentadamente no diálogo. Uma alternativa a essa liderança é a própria esfera pública, não somente estatal, mas essencialmente coletiva, considerada como elemento capaz da articulação, não da direção, necessária à constituição do bem público que, no âmago, não apenas deve ser cointencionado, mas principalmente coproduzido e compartilhado.

Todavia, no atual estágio, o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, quando muito, tem gerado apenas um esforço de integração

entre as esferas governamentais, o que, muito embora tenha valor, quando refletido em termos da emancipação da comunidade, carece do pensar crítico em comunhão com o conjunto das forças sociais presentes no território, permitindo a elas tomar conhecimento das contradições que permeiam sua situação existencial e, nesse sentido, usufruir do colegiado como instrumento de ação.

#### 4.5 O *ANGELUS NOVUS* EMOLDURADO À GESTÃO SOCIAL: REFLEXÕES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPADORAS

Faremos uso dos recursos da estética apenas com o intuito de servir de inspiração para o exercício da artefactualidade discursiva, ou, de outro modo, como referência criativa para a discussão analítica que se pretende empreender. Assim, utilizaremos apenas os elementos pertinentes à análise intencionada, reconhecendo, contudo, que outros aspectos desconsiderados da alegoria possam não ter relação com o conteúdo aqui estabelecido.

Em “Sobre o conceito de história”, Walter Benjamin, um dos principais frankfurteanos, iniciou sua alegoria da história com a seguinte passagem:

há um quadro de Klee chamado *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece estar a afastar-se de alguma coisa que contempla fixamente. Os olhos estão arregalados, tem a boca aberta e as asas estendidas. É este, seguramente, o aspecto do anjo da história. Ele tem a face voltada para o passado. Onde vemos *perante* nós uma cadeia de acontecimentos, vê ele uma catástrofe sem fim que incessantemente amontoa ruínas sobre ruínas e lhas vai arremessando aos pés. Ele bem gostaria de ficar, de acordar os mortos e de voltar a unir o que foi destroçado. Mas do paraíso sopra uma tempestade que lhe enfuna as asas e é tão forte que o anjo já não é capaz de as fechar. Esta tempestade arrasta-o irresistivelmente para o futuro, para o qual tem as costas viradas, enquanto o montão de ruínas à sua frente cresce até ao céu. Esta tempestade é aquilo a que chamamos progresso (BENJAMIN, 1987, p. 226).

*Angelus Novus* era o título de uma pintura que Benjamin adquiriu em 1921 do pintor suíço Paul Klee, atualmente exposta no Museu de Israel, em Jerusalém. A partir dela, o pensador crítico de Frankfurt representa o “anjo da história”, assentando a teoria da história em perspectiva radicalmente diferente da concebida pela modernidade capitalista, possibilitando “[...] pensar a transformação social e a emancipação sociais a partir do passado, reinventando-o e restituindo-lhe a capacidade de revelação” (SANTOS, 1997, p. 103).

Dito isso, importa afastar a análise do passado como mero relato e reconcebê-lo a partir da égide de um recurso, um instrumento de inconformismo com força e redenção capaz de ser apropriado pelos oprimidos, os prejudicados pelas ruínas do progresso. O anjo da história, para se constituir numa chama emancipadora, precisa reconhecer no passado os fundamentos para a transformação da realidade que se conforma hoje e que, deixada incólume, perpetua-se no amanhã.

Esse anjo da história que, desprendido de amarras, volta às angústias do passado para construir um novo futuro, justifica o propósito contido no terceiro objetivo específico do estudo – a reflexão acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a).

Para tanto, ancorado nas constatações obtidas a partir das discussões voltadas ao cumprimento dos dois primeiros objetivos específicos, bem como no referencial teórico de apoio, propusemo-nos a abarcar duas perguntas suplementares de pesquisa: (i) de que forma, a partir dos princípios da Gestão Social e dos referenciais complementares utilizados na seção 2 desta pesquisa, pode uma determinada política pública exercer papel fomentador da emancipação humana local?; e (b) quais são os principais elementos estruturantes de uma política pública que vise à emancipação humana local, tendo em vista o referencial teórico de apoio (seção 2 deste trabalho)?

Ao trazermos à baila temática tão complexa – a emancipação –, posicionamo-lá sob a luz da Gestão Social e construímos o núcleo analítico e discursivo em torno do elemento do diálogo, comum e central tanto à Gestão Social, pelo menos na perspectiva considerada, de Tenório e associados, quanto à emancipação, tomada sob o entendimento de Freire (1979). O diálogo, base fundamental do estudo, foi considerado a partir de sua essência, constituída, a nosso ver, por três

elementos: (i) o processo de discussão; (ii) a autonomia; e (iii) a participação, esta encampando a inclusão, a igualdade e o pluralismo. Tais elementos representam, por cedição, o referencial metodológico do estudo.

Assim, tratada a emancipação a partir do referencial teórico da Gestão Social, sendo a dialogicidade seu caráter essencial, ao volver a discussão para a temática das políticas públicas, duas premissas foram assumidas: (i) a emancipação apenas é alcançada quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo; (ii) tal condição, por necessitar da mediatização do mundo concreto, é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, discussão, deliberação, proposição, posto que o homem, dada sua condição de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, em dialogicidade.

Essa exposição, reveladora do quadro mental em que emergiu a pesquisa, serve, de momento, para justificar que a discussão subsequente ficará circunscrita ao núcleo analítico acima esposado.

Desta forma, três afirmações podem ser feitas. A primeira é a de que há dois possíveis caminhos para a construção e implementação de políticas públicas, um identificado pela dialogicidade e o outro disso afastado, em maior ou menor grau. A segunda é a de que apenas a construção e a implementação dialógicas da política pública levam-na a algum potencial emancipatório. E, por fim, a de que, grosso modo, a resposta à segunda pergunta complementar antes destacada resta límpida e óbvia: o principal elemento estruturante de uma política pública que vise à emancipação humana local é o diálogo crítico com os atores que constituem a experiência social envolvente, considerado em termos de processo de discussão, autonomia (cidadania deliberativa) e participação (inclusão, pluralismo e igualdade), tendente ao desenvolvimento das potencialidades do território a partir da comunhão de saberes e ações de transformação.

Resta, assim, o alcance da primeira pergunta complementar, que propiciará, também, maior esclarecimento da resposta dada à segunda pergunta complementar, exposta acima. Nesse sentido, a intenção também será concatenar a análise com a realidade do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado enquanto política pública.

Começaremos com o processo de discussão que, conforme já dito, para uma política pública com potencial emancipatório, representa

tanto a dinâmica da mediatização, do encontro, da colaboração para a transformação da realidade vigente, quanto a união para a libertação. Numa política pública concretizada por um processo gerencial em que predomina a ação social utilitarista, com a autoridade formal concentrada em um dos atores, o processo de discussão não tem início.

O que ocorre, como salientou Freire (1979), é um mecanismo de domesticação, levado a cabo por elementos como a sloganização, o discurso midiático e, especialmente, a verticalidade e os comunicados. O Estado, por intermédio de seu aparato burocrático, assume a função de direção, não de articulação e fomento, entregando os serviços que presume a população necessitar ou deixando que o mercado assim o faça. O sistema de governança caracteriza-se, nesse modo, pela predominância dos gestores públicos ou dos *players* empresariais, com a introjeção dos valores da eficiência, da competição, enfim, da racionalidade economicista.

Não há uma autoridade compartilhada, mas sim uma concentração de autoridade. O entendimento por meio de um espaço intersubjetivo e comunicativo é substituído pela verticalidade comunicativa, em que uns poucos dizem qual será o destino e a realidade dos demais. Uma ação comunicativa não é estabelecida. O que é imposto deixa de ser verdadeiro, pois não pode ser contraditado, criticado e reconstruído por quem interessa. O que é intentado deixa de ser sincero, posto que, alheio à realidade que deseja intervir, não pode ser assumido como de confiança. O que é determinado carece de retidão, pois concebido sob normas desencaixadas da experiência social local. O que é transferido carece de inteligibilidade, haja vista desrespeitar a cultura e os saberes daqueles a quem é dirigido.

O pressuposto implícito é o da incapacidade linguística e cognitiva do homem, de entabular uma relação voltada ao entendimento e à ação. O outro lado, a capacidade, é assumida ou apropriada pelo Estado ou via mercado. Nesses termos, desnecessária se torna a constituição de uma esfera pública que mediatize o processo de discussão, pois alguém, uma das partes, reúne a autoridade e a responsabilidade da escolha, das alternativas e das possibilidades.

Mas, se a verdadeira libertação, como afirma Freire (1979) e orienta-se a Gestão Social, é feita a partir do reconhecimento do outro como sujeito apto ao diálogo e ao entendimento, em comunhão e cointenção, algumas perguntas ficariam sem resposta: (i) como alguém, sem autoridade ou capacidade para discutir, criticar e reconstruir sua realidade, pode libertar-se daquilo que lhe é imposto, justamente por quem retira tal autoridade ou capacidade?; (ii) como o opressor, o agente

proibitivo dessa autoridade ou capacidade, dessa possibilidade, poderia emancipar, por conta própria, o oprimido?; (iii) qual o interesse que teria nisso?; e, finalmente, (iv) quão legítima, sincera e transformadora seria tal conduta? Por certo, “obstaculizar a comunicação é transformá-los (os oprimidos) em quase coisas e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários” (FREIRE, 1979, p. 72). Não se realiza comunicação sem distribuição efetiva do poder de refletir e agir, sem autoridade negociada.

O Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, enquanto política pública, vislumbra estabelecer um efetivo processo de discussão entre os próprios atores territoriais e entre estes e o Estado, mediante o Colegiado Territorial, arena institucionalizada de discussão e deliberação acerca da realidade social do território e das possibilidades de transformação. Todavia, tal finalidade, como visto na seção 4.4.2, vem sendo desvirtuada, muito em virtude da ausência de autoridade pública compartilhada, pois o Governo Federal, em conjunto com o núcleo dirigente, apropria-se da faculdade de apreciar e tematizar aquilo que é de relevância ou não ao território.

Com isso, o colegiado mostra-se ao conjunto dos atores territoriais como uma institucionalidade governamental, despida dos requisitos essenciais ao exercício da ação comunicativa, e não como espaço de conquistas e construção compartilhada, uma verdadeira esfera pública. Ao converter o conteúdo do processo de discussão em monólogo, o Estado obstrui a essência do colegiado, a discussão de problemas e a construção de alternativas, isto é, tanto a possibilidade da consciência sobre a realidade opressora quanto o engajamento para a mudança.

Em realidade com a do Meio-Oeste Contestado, em que a história desvela inúmeras relações enraizadas de opressão, há que se criarem as condições para o processo de discussão, ainda que de forma unilateral, por uma das partes, como no território analisado. Isso tendo em vista a condição dos oprimidos, que, amarrados à consciência alheia (prescrição), mantêm-se em posição de inferioridade e impotência (autodesvalia). As condições iniciais para o descerramento do processo de discussão constituem-se no primeiro esforço para romper a alienação da ignorância, permitindo, enfim, que o oprimido possa ser capaz de buscar aquilo que deseja. Como afirma Freire (1979), o diálogo deve se iniciar, inclusive, ante a sua própria negação. A Gestão Social, ademais, só tem concretude onde antes se tencionava o exercício da gestão estratégica.

Uma esfera pública, no contexto de uma política pública com potencial emancipatório, tem a missão de fomentar dois elementos recursivos: (i) o conhecimento das contradições que permeiam a realidade existencial dos atores envolventes, dada a obstrução dessa consciência por uma relação de opressão historicamente construída; (ii) a ação transformadora, ou seja, a introjeção dessas contradições não como impossibilidade, mas como desafio que, pela magnitude, exige resposta coletiva, tanto em termos de construção como de implementação.

A recursividade entre os dois elementos é obtida com o pensar crítico, isto é, o próprio diálogo, aspecto que, no âmago, é a possibilidade de humanização, *per si*. É mediante o diálogo, em processo intersubjetivo baseado na inteligibilidade da linguagem, no entendimento esclarecido e na transparência, que o homem reconhece-se em sua inconclusão.

Por isso que “[...] ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (FREIRE, 1979, p. 29). É no processo de discussão que se rompem as amarras.

Desta feita, nesse ponto, uma política pública passa a ter potencial emancipatório quando permitir o exercício institucionalizado do processo de discussão com distribuição efetiva do poder para conhecer e agir, pois somente assim o destino da humanização caminhará altivo. Não há que se falar em políticas públicas quando o sujeito a quem elas interessam é convertido em coisa, despido de sua carga comunicativa. O Estado, o mercado ou qualquer outro fenômeno social é posterior ao direito de o homem comunicar-se; portanto, tal direito não é derogável ou alienável, cabendo ao Estado, ao mercado ou a qualquer outro fenômeno social existente reconhecê-lo e fomentá-lo, não impedi-lo.

Já caminhamos, assim, para a segunda variável, a autonomia. Nesse aspecto, aliás, o adjetivo público em políticas públicas – diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2010) –, assaz não serve ao propósito que intenta encampar, pois confundido com outro adjetivo – estatal. Concentrando a autoridade deliberativa e decisória, o aparato estatal converte o sujeito com autonomia histórica em destinatário, público-alvo, a quem apenas cabe passivamente concordar com a intervenção a ele dirigida, o bem público, coletivo e colaborativo por natureza, em entrega de bens e serviços – pior, sem a possibilidade da customização –, e a comunicação em verticalidade.

Uma política pública concebida com destinatários não reconhece a centralidade dos atores locais, da sociedade civil, do mundo da vida.

Pressupõe, antes de tudo, a arrogância e o desamor, elementos anti-diálogo. Arrogância, porque envolve a consciência de superioridade de uma das partes e, nesse sentido, a pretensão manipulativa e seus resquícios, o assistencialismo, o residualismo e outros ismos que apenas contribuem para a sustentação de uma determinada situação desigual. Desamor, porque retira dos oprimidos a confiança e a esperança de que o ato de criar e de re-criar, implícitos no diálogo, valham algo.

Não reconhecendo a centralidade dos atores locais, da sociedade civil, do mundo da vida, reconhece-se algo em seu lugar: a racionalidade instrumental, seja sob o ranço do insulamento burocrático ou sob o vezo do economicismo. Por consequência, tornam-se mais frágeis os laços com a materialidade concreta vivida pelos oprimidos, necessitados e diminuem-se as chances de a política pública transformar a realidade desigual, pois que desconectada dela.

No caso do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado, percebeu-se, conforme destacado na seção 4.4.3, que na própria concepção e desenho da política pública, a autonomia do território e dos atores locais não foi considerada, pois a própria política pública não constituiu conteúdo de um processo de discussão. O colegiado territorial apenas construiu uma vontade induzida ou direcionada, em grande parte homologando ações intentadas pelo Governo Federal.

Essas ações, assim, desconectadas de uma discussão precedente acerca da realidade territorial, dos anseios e das carências na percepção daqueles que constroem a experiência social local, diminuíram a capacidade de os atores territoriais manifestarem sua própria vontade, de intervirem na problemática, materializando suas decisões na realidade social. Sem a presença concreta dos atores locais, não apenas física, mas imbuída do poder de perceber, discutir, significar, decidir e agir, isto é, autônoma, não se faz diálogo crítico e não se avança em direção à emancipação.

O diálogo crítico, caminho em direção à emancipação, para existir, não pode se desgarrar da autonomia, dada a presença, nessa relação, da seguinte tese ética: “há, ou deveria haver para que a própria noção de relacionamento possa ser sustentada, uma unicidade em cada pessoa que não pode ser apagada por nenhum modo de pensamento sistemático ou totalizador” (ARNSPERGER, 1996, p. 12, tradução nossa). Se o diálogo crítico, na concepção assumida, implica um relacionamento entre sujeitos, cada um deve ser reconhecido na sua individualidade de “sujeito de ocorrência” (FREIRE, 2011), com potencial não apenas de constatar os acontecimentos, mas também de intervenção.

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

Em outros termos, a autonomia é a base para a construção de uma vontade política legítima. Nesse sentido, autonomamente considerado, cada sujeito constrói seu entendimento única e exclusivamente pela força argumentativa contida no processo de discussão, buscando um acordo racionalmente motivado, que é o próprio bem-comum. Essa é a condição, inclusive, para que a libertação seja cointencionada, como sabiamente defende Freire (1979, 2011), nem centrada no poder administrativo do Estado nem na força econômica do mercado.

A reciprocidade compreensiva implica que a origem e o significado atribuído à manifestação de cada um dos atores, bem como a reflexão crítica do conteúdo discursivo, sejam apropriados sem a ruptura de coerções exteriores. Envolve, ademais, uma institucionalidade, na forma de procedimentos, normas e instituições que sirvam, ao mesmo tempo, de cordão umbilical entre os diferentes mundos da vida dos atores locais e de redoma à prova de restrições dialogicamente desnecessárias.

A inserção crítica do oprimido na realidade opressora envolve, por seu turno, a potencialidade de os envolvidos perceberem que o assunto seja relevante, possa ser deliberado e, além disso, convertido em decisões efetivamente implementadas. Ou seja, a vontade manifestada no processo de discussão, além de ser capaz de alongar-se até a contradição ou problema existente, necessita efetivamente ser convertida numa decisão executada conforme a intenção e a expressão dos atores envolvidos. A autonomia do diálogo pressupõe a viabilidade da decisão por ele construída.

O processo de discussão norteado pela autonomia forma o conteúdo da cidadania deliberativa, permitindo que o sujeito dialógico, enquanto detentor da condição de cidadão, possa efetivamente legitimar as decisões tomadas, posto que cointencionadas, coproduzidas e compartilhadas. A tomada de decisão, construída assim em procedimento deliberativo com efetiva apropriação de poder, é a própria

exterioridade do sujeito, não podendo ser negada ou desconsiderada por ele, sob pena de o sujeito negar-se em sua própria condição. Somente dessa forma se assegura a aproximação de tais decisões com o bem-comum pretendido.

E aí, já alcançamos a variável participação. Numa política pública direcionada a destinatários, sob o pressuposto de que os indivíduos esperam uma determinada prestação de serviços ou entrega de bem público, temos a camuflagem da pseudoparticipação, não a participação como evidenciada na seção 2.2 desta pesquisa. Uma participação que se afasta de seu freqüente disfarce deverá, além de ser construída com fundamento na autonomia, atender a três elementos: (i) a inclusão em termos de possibilidade histórica e de concretude material, isto é, a incorporação tanto de sujeitos individuais quanto daqueles coletivamente organizados, fomentando esta última alternativa; (ii) o pluralismo de experiências sociais, oriundo de um abrangente esforço inclusivo, capaz de ser convertido em diálogo apto a fazer conhecer a multiplicidade de contradições e a encetar decisões voltadas ao bem-comum; e (iii) a igualdade participativa, no sentido de que a inclusão e o pluralismo sejam conduzidos por um procedimento que permita a isonomia discursiva.

Em políticas públicas concebidas sob a égide de uma autoridade concentrada, como o Estado, ou delegada, como o mercado, não se tem a inclusão, pois, na condição de destinatário, o indivíduo sequer formou consciência acerca da importância da ação intencionada ou mesmo de sua participação. Isto é, o engajamento, fator precípua para o rompimento de intenções e ações domesticadoras, resta ausente. Incluir para homologar é contribuir para a manutenção da exclusão.

A consciência da realidade desigual e as ações pactuadas para sua conversão não podem ser desenvolvidas *a priori* da inclusão. A inclusão é o precedente da emancipação. A tendência à exclusão do outro é, fundamentalmente, uma negação da exterioridade humana. A negação da exterioridade alheia, do ponto de vista ontológico, é o equivalente da negação da existência humana, é igual ao assassinio.

Ademais, a construção de decisões dialógicas voltadas ao bem-comum apenas se concretiza quando os diversos sujeitos envolvidos exteriorizam as múltiplas visões de mundo que carregam. A relação entre inclusão e pluralismo é tão imbricada que apenas quando ocorre tal exteriorização é que de fato podemos visualizar um esforço inclusivo. Quando um dos atores assume a direção dos esforços, desperdiça a pluralidade discursiva, substituindo-a pelo monólogo. Com o monólogo, que se pensa esclarecido, o laço umbilical entre mundo da vida e esfera

pública perde sentido, e as decisões tomadas deixam de ter contato com a experiência social. A “caixa de ressonância” se transforma num instrumento hermético, que manterá a realidade naquilo que lhe interessa.

A inclusão e a pluralidade somente se tornam possíveis no contexto de um horizonte de tratamento isonômico. Todo ser humano tem igual valor no que toca à sua humanidade. Em outras palavras, nenhum sujeito em particular possui direito superior e exclusivo à humanização em detrimento de outro, até porque, se assim fosse, teríamos sujeitos e coisas e não apenas sujeitos. O direito ao diálogo, entendido como o processo intersubjetivo por meio do qual se toma consciência das contradições que permeiam a existência social e se entabula ação transformadora, é inalienável e deve permear toda e qualquer relação social.

Especialmente, em esferas públicas constituídas para a comunhão de reflexões e soluções tendentes a constituir o bem-comum, num espaço institucionalizado de construção e efetivação de políticas públicas, a participação é o reflexo do esforço emancipatório. Somente com a efetiva participação, inclusiva, plural e em condições de ser exercida de maneira equânime, é que os diferentes sujeitos sociais deixarão de observar os acontecimentos e passarão a se considerarem como “sujeitos de ocorrência” (FREIRE, 2011).

Os “sujeitos de ocorrência” (FREIRE, 2011), com a liberdade do ato de conhecer o mundo, disponíveis as oportunidades para a construção social do meio envolvente, atuarão no sentido da potencialização das características do espaço social onde interagem. A liberdade do diálogo – consciência, conhecimento, exteriorização, confrontação, reflexão, posição, decisão, acordo, ação -, é a liberdade de as pessoas viverem a vida que tem razão para viver, o desenvolvimento de uma vida em direção à emancipação.

O Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado e seu espaço institucionalizado de diálogo – Colegiado Territorial – necessitam avançar nos aspectos da inclusão, acomodando aqueles oprimidos assaz ausentes dos mecanismos de libertação, a fim de, disponibilizando condições isonômicas de tratamento e entendimento, conquistar um diálogo plural para um desenvolvimento com liberdade.

Os esforços empreendidos, mesmo que insuficientes, não foram perdidos. O anjo da história nos mostra que há esperança. A reflexão sobre o passado é o ponto elementar para a esperança no amanhã, para a construção de outra realidade. Enquanto ser inconcluso e consciente de sua inconclusão, cabe ao homem, como vocação natural, apenas a

humanização. A persistência, portanto, é necessária. E essa humanização, essa carga emancipatória, deve ser a essência de qualquer política pública. Caso contrário, temos políticas governamentais ou estratégias de mercado. Necessárias, em certo ponto, mas insuficientes na totalidade.

## **5. ESCORÇO CONCLUSIVO: RESPONDENDO À PROBLEMÁTICA E AOS OBJETIVOS DE PESQUISA**

Resta-nos, para o desfecho deste trabalho, o retorno ao problema de pesquisa, operacionalizado nos objetivos geral e específico e nas perguntas suplementares de pesquisa, a fim de demonstrarmos o cumprimento daquilo proposto inicialmente. Na construção discursiva, abordaremos, em particular, cada um dos objetivos específicos, em suas perguntas suplementares de pesquisa, para, ao final, tratarmos do objetivo geral e da resposta à pergunta principal de pesquisa.

O primeiro objetivo específico intentado foi o de analisar os elementos estruturantes da unidade analítica investigada – Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense -, e da unidade espacial delimitada – Municípios de Joaçaba e Entre Rios -, empreendido por intermédio das seções 4.2 (elementos estruturantes da unidade espacial) e 4.3 (elementos estruturantes da unidade analítica).

A justificativa e o interesse implícitos para o estabelecimento de tal objetivo vincularam-se à possibilidade de investigação do relacionamento do território enquanto política pública – ou seja, diretriz para a resolução de um problema público e concretizado em termos institucionais e formais -, e enquanto materialidade espacial, intentando evidenciar como o primeiro contribui para o desenvolvimento do segundo, pensando-se na emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores sociais participativos e dialógicos.

Duas foram as perguntas suplementares de pesquisa estabelecidas para o alcance da primeira parte desse objetivo, voltada à investigação da unidade espacial delimitada: (i) qual o quadro de referência social, econômico e político-cultural que constitui a realidade local do território da cidadania investigado, restringido aos Municípios de Joaçaba e Entre Rios, tendo em vista os princípios da Gestão Social e os demais referenciais complementares abordados na seção 2 desta pesquisa?; (ii) houve melhoramento dos principais elementos/aspectos sociais, econômicos e político-culturais nos Municípios de Joaçaba e Entre Rios após a implantação do Programa Territórios da Cidadania?

Consideraram-se como elementos estruturantes da unidade espacial delimitada o conjunto disponível de elementos constituintes das dimensões de análise demográfica, sócio-econômica e político-institucional. A categoria analítico-empírica utilizada foi o potencial do território, em sua variável recursos demográficos, econômicos, sociais e político-culturais.

Em relação à primeira pergunta complementar, a conclusão obtida foi a de que os dois municípios investigados compartilham de um conjunto de características comuns: (i) grave quadro de concentração da renda econômica produzida; (ii) presença acentuada de contingente populacional na situação de pobreza econômica; (iii) paradoxalmente, diminuição do acesso a programas de transferência de renda continuada, como o PBF, e de segurança alimentar, como o PAT; (iv) diminuição da universalização do acesso à educação; (v) êxodo rural; e (vi) baixo grau de coprodução do bem público e de controle social da Administração Pública.

Por outro lado, demonstram um conjunto de aspectos diferenciados: (i) tendências demográficas de crescimento populacional no caso de Joaçaba e de *deficit* no caso de Entre Rios; (ii) predominância da população urbana em Joaçaba e da rural em Entre Rios; (iii) alta dependência perante a Administração Pública municipal em termos de empregabilidade formal e, assim, no que toca à geração de renda individual, verificada em Entre Rios, situação não presente em Joaçaba; e (iv) questão fundiária do acesso à terra, bastante agravada no caso de Entre Rios.

Aludido quadro de referência permitiu, ainda, consolidar as quatro principais problemáticas verificadas no Território do Meio-Oeste Contestado Catarinense: (i) a sobrevivência humana material, que envolve os aspectos de concentração/insuficiência de renda econômica; (ii) a questão fundiária, intimamente ligada ao item anterior, abrangendo, em especial, acesso a terra, regularização de posse e concentração do solo produtivo nas grandes agroindústrias; (iii) relação sócio-econômica entre urbano e rural, com todas as implicações decorrentes, materializada no fenômeno do êxodo rural; e (iv) ausência/incipiência, do ponto de vista institucional, de uma noção de construção coletiva do bem público e do bem-viver.

No que toca, por sua vez, à segunda pergunta complementar de pesquisa, ante a complexa tessitura de fatores que contribuem para a melhoria ou agravamento de dada condição demográfica, sócio-econômica e político-institucional, e a impossibilidade da determinação objetiva de relações causa-efeito, concluiu-se que, no período 2007-2011, representando a situação imediatamente anterior ao Programa Territórios da Cidadania e os primeiros anos de sua implantação, houve: (i) tendência à diminuição das situações de pobreza e, especialmente, indigência econômica; (ii) paradoxalmente, tendência à diminuição do grau de universalização das políticas governamentais voltadas ao combate da pobreza, como o PBF; (iii) ausência de melhoria

significativa quanto à inserção produtiva no mercado formal de trabalho; e (iv) estagnação no grau de institucionalização da sociedade civil e em seu relacionamento com a Administração Pública, especialmente no que atine à constituição dos conselhos gestores paritários municipais e ações intermunicipais.

É de se destacar, nesse ponto, que além das restrições analíticas para a aferição do relacionamento entre o Programa Territórios da Cidadania e a melhoria/agravamento do quadro de referência identificado, haja vista a existência de um conjunto complexo e multifacetado de variáveis intervenientes que perpassam a viabilidade metodológica e analítica da pesquisa, a própria implementação da política pública Territórios da Cidadania, em fase inicial, não permite a constatação de resultados categóricos e definitivos, isto é, de que o programa contribuiu ou não para o agravamento ou melhoria do quadro de referência mencionado. É dessa forma que se posiciona a literatura sobre políticas públicas (SABATIER, 1993). Não obstante, o mérito das considerações efetuadas não é afastado, pois, no mínimo, indicam que o Programa Territórios da Cidadania ainda não teve intervenção significativa em tais problemáticas.

Outras duas perguntas suplementares foram tecidas para o alcance da segunda parte do objetivo específico em tela, circunscrita à investigação da unidade analítica investigada: (i) quais as ações governamentais desenvolvidas no âmbito do território da cidadania analisado?; (ii) qual é a convergência entre as ações governamentais desenvolvidas em relação à realidade e à condição dos atores locais? Por elementos estruturantes da unidade analítica em tela, considerou-se o conjunto de ações previstas e/ou executadas. Novamente, a categoria analítico-empírica adotada foi o potencial do território, em sua variável vocação demográfica, econômica, social e político-cultural, concebida a partir da discussão precedente sobre a unidade espacial analisada.

Como base para a análise e discussão dos resultados, utilizou-se da matriz de ações e do relatório de execução para os anos de 2008 a 2010. Em relação à primeira pergunta suplementar, foram demonstradas as principais ações pactuadas para o território, ressaltando-se, em particular: (i) a origem das proposições predominantemente localizada na esfera estatal; (ii) o percentual significativo de ações pactuadas com contratação ou execução não iniciada ao final do exercício respectivo; e (iii) a desconexão dos programas de governo que alcançaram o território, visto que apenas houve a concentração e, em alguns casos, a ampliação do acesso, conforme já tradicionalmente aplicados em âmbito nacional, sem contudo, esforço de efetiva integração de ações.

A outra pergunta complementar de pesquisa foi alcançada mediante as seguintes conclusões, indicadoras da baixa convergência entre as ações governamentais desenvolvidas em relação à realidade e à condição dos atores locais, destacadas na primeira parte do objetivo específico em tela: (i) oferta de ações constituída em sua maioria por programas do governo federal já existentes, muitos dos quais já presentes no território antes de sua constituição como política pública, e não territorializados, isto é, não voltados ao planejamento e desenvolvimento institucional do território e de suas potencialidades; (ii) diminuta quantidade e execução das ações territorializadas; (iii) predominância, no que toca à problemática da sobrevivência material e à questão da concentração/insuficiência de renda econômica, das ações de transferência de renda continuada, incapazes de diminuir a dependência dos atores locais em relação à esfera governamental, em detrimento das ações de inserção produtiva e sustentabilidade econômica; (iv) esforço considerável voltado à problemática fundiária, presente nos três anos investigados, mediante regularização de terras, disponibilização de financiamentos e assistência técnica às famílias assentadas, sem, contudo, ações voltadas à diminuição da concentração de terras, característica do território; (v) ênfase colocada ao rural na relação rural/urbano, insuficiente, ainda, para a resolução do êxodo rural verificado no território, conforme já evidenciado, e a ausência de ações concretas para o enfrentamento dos problemas urbanos, especialmente quanto ao aspecto do saneamento básico e da moradia, que se agravam com a intensificação do êxodo rural; e (vi) a baixa capacidade das ações pactuadas para o desenvolvimento das vocações territoriais, especialmente do ponto de vista sócio-econômico – predomínio de transferência de renda e crédito agrícola, tradicionalmente disponíveis -, e político-cultural – falta de fomento a ações de cunho coletivo, com possibilidade real de inserção produtiva, inclusão participativa e discussão territorial.

A descontinuidade do Programa Território da Cidadania, acentuada no ano de 2012, agrava a situação de baixa convergência das ações desenvolvidas em relação à realidade e aos atores territoriais, diminuindo a capacidade de a política pública, a partir da intersubjetividade dialógica entre as esferas governamentais e a sociedade civil, construir respostas capazes de efetiva intervenção na realidade local e caminhar em direção à emancipação da comunidade enquanto espaço institucionalizado de atores dialógicos e participativos.

Neste aspecto, caminhamos para o segundo objetivo específico da pesquisa, empreendido por intermédio da seção 4.4 e subdivisões. O

propósito, nele materializado, era o de investigar a relação do Programa Territórios da Cidadania, a partir da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposta por Tenório et al (2008a), com a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

Para tanto, escolheu-se como unidade analítica o Colegiado Territorial, arena institucionalizada de discussão, deliberação e proposição para fins de desenvolvimento territorial. A escolha teve justificativa na premissa que subjaz à construção discursiva e analítica deste estudo – a emancipação humana apenas é alcançada quando o cidadão, de destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito apto a pensar o mundo e a pensar-se no mundo, e tal condição potencializa-se em espaços institucionais, esferas públicas.

Tal investigação foi operacionalizada pelas categorias analíticas cidadania deliberativa e participação, com as respectivas variáveis – processo de discussão, autonomia, inclusão, pluralismo e igualdade participativa - e dimensões de análise, conforme expostas no Quadro 5. Ainda, para o cumprimento do objetivo específico, entendeu-se por bem o lançamento de quatro perguntas suplementares: (i) a agenda da política pública investigada, no território da cidadania abordado, segue os princípios da Gestão Social, dialógica e participativa, conforme as categorias analíticas e as variáveis correspondentes (*vide* Quadro 5)?; (ii) o Programa Territórios da Cidadania é aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos?; (iii) em caso positivo, como se dá essa atuação: é catalisador, bloqueador ou não interveniente da emancipação humana local?; e (iv) quais os principais aspectos da política pública analisada que permitem a catalisação ou a obstrução do seu potencial emancipatório?

O processo de discussão foi retratado sob a alegoria da “decisão no grito”, isto é, feito sob pressão e influência de distorções comunicativas, coerções externas que o afastaram da ideia de autoridade negociada na esfera pública, caracterizando-se pelas seguintes considerações: (i) apropriado pelo atores territoriais como modelo do Governo Federal e não como construção, em termos concretos ou de possibilidade histórica, de uma esfera pública de autoridade compartilhada, o que, por conseguinte, converteu as discussões ali desenvolvidas de um processo de coprodução de conquistas territoriais para a facilitação de acesso a recursos e políticas governamentais,

desvinculadas do efetivo diálogo em termos de compartilhamento das realidades locais, construção de consenso e de uma identidade territorial; (ii) definido pelos atores territoriais como a própria reunião plenária, em seus limites físicos e temporais, desvinculando-o da materialidade concreta do mundo da vida; (iii) predomínio de interesses particulares e pontuais, não sobrepostos pela capacidade do colegiado de construir acordos intersubjetivamente fundamentados a partir da justiça normativa e da verdade discursiva; e (iv) concentração de informações no núcleo dirigente e no MDA, que, no papel de transmitirem as informações ao colegiado, acabaram se apropriando de suas funções, de apreciar e tematizar aquilo que é de relevância ou não ao território.

Nesse sentido, as evidências demonstraram a ausência de canais adequados e efetivos de difusão, ante a falta de instrumentos objetivos para a universalização das informações e esclarecimento do papel e importância do Colegiado Territorial junto aos delegados territoriais e aos demais atores sociais existentes no território, organizados politicamente ou não, bem como a reduzida qualidade da informação necessária ao processo de discussão, tendo em vista a concentração de informações por parte do *staff* técnico e político do Colegiado Territorial/Governo Federal. No que toca, por sua vez, à transversalidade, as evidências demonstraram potencialidade para sua concretização, especialmente diante da presença de três associações de municípios e das diferentes relações de poder e construção de realidade delas emanada.

Percebeu-se, ainda, a consciência, por parte dos entrevistados, da utilização inadequada do Colegiado Territorial, o que, por certo, implica uma reflexão sobre o efetivo papel dessa potencial esfera pública, e a esperança de que, com a consolidação futura da política pública, o colegiado se concretize em verdadeiro espaço de construção dos destinos do território, uma arena de lutas e de conquistas.

A variável autonomia, por sua vez, foi tratada sob o *continuum* “autoridade”- “destinatários”, nessa ordem, no qual o sentimento e a promessa iniciais de apropriação indistinta do poder decisório, tanto por parte dos delegados quanto pelo Colegiado Territorial, foi transformado na homologação formal das ações concebidas e intentadas pelo Governo Federal. As conclusões, nesse ponto, ressaltaram: (i) a presença de empecilhos para a efetiva implementação das decisões, ante a possibilidade de acordos manipulados, ações político-partidárias ou mesmo decisões institucionais exógenas ao colegiado, capazes de questionar sua efetividade e legitimidade; (ii) a não concretização do discurso da autonomia, ante a limitação das ações/projetos passíveis de

deliberação por parte do núcleo dirigente/MDA, que exercia um juízo valorativo acerca daquilo que deveria ser submetido à plenária, e por fatores exógenos ao colegiado; (iii) a desconexão entre a iniciativa federal de implementação e posterior desenho da política pública e a materialidade concreta do território em termos dos anseios dos atores locais, ou, em outras palavras, a ausência de uma discussão sobre a forma e a natureza da política pública desejadas pelo território; (iv) a ausência de ações no sentido de desenvolver a autonomia dialógica dos atores territoriais não inseridos nas discussões do Colegiado Territorial, favorecendo, quando muito, a resolução de carências pontuais, como a transferência de equipamentos e maquinários, na direção de iniciativas assistencialistas, e deixando de introjetar o poder de discutir e construir em conjunto aquilo de que efetivamente precisam.

As evidências disponíveis demonstraram que a origem das proposições concentrou-se no poder público (Governo Federal e Prefeituras Municipais), explicitando uma vontade induzida ou direcionada, pois os interesses territoriais não foram apenas mediados, mas delimitados, do ponto de vista dialógico, pelas esferas estatais. Por consequência, a alçada dos atores, isto é, a capacidade de os atores territoriais intervirem na problemática desejada, foi restringida, muito especialmente pela falta de uma discussão precedente sobre a realidade territorial a partir da visão daqueles que constroem a experiência social local. Por fim, tendo em vista a limitação da dinâmica discursiva do colegiado em termos de homologação formal das ações intentadas pelo Governo Federal, a possibilidade de os atores territoriais exercerem a própria vontade também restou restringida.

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

Asseverou-se que a autonomia presente no Território da Cidadania caracterizou-se pelo caráter concessivo, frágil, portanto, muito embora devesse ter sua importância considerada, haja vista poder consistir em etapa necessária à construção de conquistas, a serem

apropriadas pelos atores locais como constitutivas da identidade territorial. Tal apropriação como conquista, contudo, ainda não se realizou.

A variável participação, por fim, idealizada sob a alegoria da produção de inclusões e exclusões, foi operacionalizada por intermédio do tripé da igualdade participativa – a oferta de condições para o exercício isonômico do processo de discussão -, da inclusão – aqueles que deveriam participar estão presentes? -, e do pluralismo – o discurso entabulado dá conta da multiplicidade e transversalidade do mundo da vida?

Em relação à inclusão participativa, as evidências disponíveis demonstraram a falta de inclusão dos indígenas, dos usuários do Programa Bolsa Família, bem como de um conjunto significativo de atores sociais: (i) associações de moradores/bairro; (i) a representação empresarial, incluindo a dos grandes produtores rurais e das agroindústrias instaladas na região; (iii) a representação comercial, já que o setor de serviços é predominante em muitos municípios do território; (iv) os movimentos ambientalistas; (v) as mulheres camponesas, que estão organizadas politicamente na região, e toda a espécie de movimentos sociais feministas; (vi) os quilombolas; (vii) os sindicatos de empregados de setores ligados à economia urbana; e, (vii) especialmente, todos os atores locais não organizados politicamente em associações, organizações ou movimentos sociais institucionalizados.

Diante disso, concluiu-se que (i) o âmbito participativo existente no Colegiado Territorial caracteriza-se por sua restrição ao nível institucional, mediante a representação de entidades/instituições de longa data legitimadas no território, não obstante limitações nesse sentido (e.g. a ausência da representação empresarial e comercial); e (ii) a predisposição do afastamento da dinâmica colegiada em relação à problemática existente no mundo da vida imediato decorre, entre outros fatores, do insulamento do colegiado em relação aos setores tradicionalmente excluídos de espaços deliberativos, como os indígenas, quilombolas e os caracteristicamente pobres. Em relação à inclusão de novos atores no decorrer das atividades colegiadas, bem como à participação de atores não organizados coletivamente, não há qualquer procedimento ou mecanismo explícito a respeito, o que implica baixo grau de abertura do Colegiado Territorial.

No que toca ao pluralismo, destacou-se que o Colegiado Territorial, especialmente diante da falta de abertura para a participação de novos atores e do insulamento em relação aos atores não organizados coletivamente, apresenta-se muito mais como um mecanismo de

articulação e aproximação entre as esferas governamentais do que como instrumento de concertação das forças sociais presentes no território, deixando de promover a gestão social do território. O desafio da concatenação dessa articulação governamental com a materialidade concreta da experiência social local precisa ser efetivamente enfrentado.

Tendo em vista a construção de uma matriz de ações predominantemente estatal, restringida em termos da possibilidade de discussão e deliberação, a limitação do grau de autonomia dos delegados territoriais e a participação circunscrita a alguns atores coletivamente organizados, o Colegiado Territorial não se constitui como espaço plural, afastando a legitimidade social, por parte daqueles não incluídos, das decisões tomadas.

A igualdade participativa, por fim, diante das evidências disponíveis, constitui um objetivo ainda bastante afastado da dinâmica colegiada, tendo em vista que a participação restrita ao nível institucional e a ausência dos segmentos populacionais tradicionalmente excluídos, denotando um espaço em que alguns presentes decidem por muitos ausentes, não se coadunando com a isonomia discursiva.

A escolha dos representantes não possui um procedimento claro e transparente, tanto para os próprios delegados quanto para a população em geral. Da mesma maneira, não há regramento acerca da escolha dos representantes das entidades/instituições participantes, cujo paradoxo resta evidente: um espaço pretensamente democrático, de discussão e deliberação dos assuntos que interessam ao território, composto por entidades/instituições cujos representantes podem ser escolhidos por procedimentos não democráticos. Ainda, semelhantemente, não há procedimento ou regra compartilhada acerca da forma pela qual os delegados territoriais ou as entidades com assento no Colegiado Territorial fazem a consulta às suas respectivas bases ou representações.

Asseverou-se, ao cabo, que a simples existência do Colegiado Territorial, *a priori*, representa um avanço para a capacidade de participação do território, visto que pretende constituir-se num espaço institucionalizado em que, mediante o exercício da dialogia, busca-se a construção de um desenvolvimento territorial mais apropriado à experiência social. Todavia, tal pretensão, na atualidade, pode ser concebida apenas em abstrato. Para que ocorra a concretude de tal concepção, o espaço colegiado necessita tornar-se verdadeiramente abrangente e inclusivo, a fim de caminhar na direção de um desenvolvimento mais antropológico, reconhecedor da condição política humana, efetivando-se num “[...] processo de aprendizagem social por intermédio do qual os homens aprendem a identificar suas margens de

liberdade, a inventar formas de tirar delas proveito e a tomar decisões [...]” (SACHS, 1986a, p. 28).

Assim, resta sedimentado o caminho para a resposta às quatro perguntas suplementares vinculadas ao segundo objetivo específico. A primeira delas - a agenda da política pública investigada, no território da cidadania abordado, segue os princípios da Gestão Social, dialógica e participativa, conforme as categorias analíticas e as variáveis correspondentes (*vide* Quadro 5)? – tem, ante os resultados obtidos e as considerações ponderadas, resposta negativa. Conforme já exposto, o Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense não atendeu a nenhuma das categorias analítico-empíricas e variáveis correspondentes, enunciadas no Quadro 5, apresentando, em todas elas, significativas restrições e limitações.

Se a Gestão Social for considerada da perspectiva do “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008b, p. 40), o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado não caminhou nessa direção. A autoridade decisória deixou de ser efetivamente compartilhada pelos atores territoriais, mas sim apropriada e concentrada no núcleo dirigente do Colegiado Territorial e no *staff* técnico do Governo Federal. O Colegiado Territorial não foi identificado como espaço de conquistas e construção de uma nova realidade territorial; em contrapartida, foi compreendido como concessão governamental, instrumento de facilitação do acesso a recursos e programas de governo.

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

Assim, muito embora seja o espaço de decisão criado para favorecer a articulação dos interesses territoriais, o colegiado territorial ainda não avançou para a consolidação de uma esfera pública, verdadeiramente aberta e inclusiva, capaz de agregar as múltiplas e transversais realidades que compõem a experiência social. Dada a construção de uma matriz de ações predominantemente estatal, restringida em termos da possibilidade de discussão e deliberação, a

limitação do grau de autonomia dos delegados territoriais e a participação circunscrita a alguns atores coletivamente organizados, o Colegiado Territorial não se constitui como espaço plural, afastando a legitimidade social, por parte daqueles não incluídos, das decisões tomadas.

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

Ademais, caso se perceba a Gestão Social como uma “[...] tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado [...]”, mas sim “[...] por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver” (p. 58), o Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense ainda não logrou êxito na substituição da ótica governamental pela perspectiva da construção compartilhada de decisões a serem apropriadas pelos atores sociais como conquistas territoriais, capaz de, ao propiciar um desenvolvimento em conformidade com os anseios daqueles que constituem a experiência social local, caminhar rumo à emancipação.

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

Se, por fim, a Gestão Social for vislumbrada como o processo decisório coletivo, livre de distorções comunicativas, “[...] baseada na

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

A segunda das perguntas suplementares - o Programa Território da Cidadania é aspecto relevante para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos? -, diante dos resultados obtidos e das discussões empreendidas nesta pesquisa, possui dupla resposta.

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

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

No que toca à terceira das perguntas suplementares - em caso positivo, como se dá essa atuação: é catalisador, bloqueador ou não

interveniente da emancipação humana local? – as evidências disponíveis afastam o Programa Território da Cidadania das opções extremadas – fomento ou obstrução da emancipação. No atual estágio de implementação, essa política pública ainda não se constituiu como elemento interveniente da emancipação humana local. Isso não equivale a dizer que, ao manter uma experiência social desigual, o programa, de certa forma, obstrui o alcance da emancipação. Tal entendimento estaria, por certo, desconsiderando a possibilidade de que o Território da Cidadania sedimente os primeiros passos, mesmo que tímidos, para a maratona da emancipação.

Por derradeiro, no que toca à quarta pergunta complementar - quais os principais aspectos da política pública analisada que permitem a catalisação ou a obstrução do seu potencial emancipatório? -, assevera-se que as próprias variáveis analisadas nesta pesquisa (potencial do território, processo de discussão, autonomia, inclusão, pluralismo e igualdade participativa) constituem os elementos a serem enfrentados para que o Programa Territórios da Cidadania rompa, nesse estágio de seu ciclo, a inércia emancipatória ou, no futuro, potencialize sua capacidade de emancipação. Tal condição somente será alcançada quando essas variáveis, convertidas de fato em carga valorativa da política pública, constituírem a sua bússola orientadora.

O terceiro e último objetivo específico da pesquisa - refletir acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo em vista os elementos extraídos do caso empírico investigado, sob a ótica do referencial teórico da Gestão Social e do instrumento metodológico de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas proposto por Tenório et al (2008a) – foi materializado por intermédio da seção 4.5.

A partir da alegoria do anjo da história de Benjamin, procurou-se destacar a possibilidade de se pensar a transformação social e a emancipação a partir do passado, tratado não mais como simples relato, mas como recurso demonstrador do inconformismo ante a realidade opressora. Nesse sentido, concluiu-se que há dois possíveis caminhos para a construção e implementação de políticas públicas, um identificado pela dialogicidade e o outro disso afastado, em maior ou menor grau. Somente o primeiro caminho direciona a política pública a algum potencial emancipatório.

Duas foram as perguntas suplementares de pesquisa: (i) de que forma, a partir dos princípios da Gestão Social e dos referenciais complementares utilizados na seção 2 desta pesquisa, pode uma

determinada política pública exercer papel fomentador da emancipação humana local?; e (b) quais são os principais elementos estruturantes de uma política pública que vise à emancipação humana local, tendo em vista o referencial teórico de apoio (seção 2 deste trabalho)?

Para a segunda indagação, asseverou-se que o principal elemento estruturante de uma política pública que vise à emancipação humana é o diálogo crítico com os atores que constituem a experiência social envolvente, considerado em termos de processo de discussão, autonomia (cidadania deliberativa) e participação (inclusão, pluralismo e igualdade), tendente ao desenvolvimento das potencialidades do território a partir da comunhão de saberes e ações de transformação.

Para a primeira pergunta, por sua vez, construiu-se um ensaio teórico, recortado por referências à realidade do Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, demonstrando, a partir dos principais elementos estruturantes de uma política pública considerados neste estudo, de que forma a política pública, assim pensada, pode convergir à emancipação ou, contrariamente, obstaculizá-la. Ante a intensidade e profundidade discursivas presentes naquele momento da pesquisa, opta-se apenas pela menção à análise esposada, remetendo-se os interessados para uma necessária releitura.

Dessa forma, cumpridos os três objetivos específicos pretendidos, por decorrência, pois sua especificação, resta por completo o objetivo geral da pesquisa - investigar, a partir do arcabouço teórico da Gestão Social, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos.

O esforço final volta-se, destarte, para a resposta à problemática principal da pesquisa, construída nos seguintes termos: o Programa Territórios da Cidadania, compreendido sob a ótica da Gestão Social, contribui para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores sociais dialógicos e participativos? Ante toda a discussão efetuada, conteúdo concreto da resposta à indagação formulada, aponta-se, sinteticamente, como solução, duplo desfecho.

A considerar o intervalo temporal compreendido entre a implementação da política pública na região e a conclusão desta pesquisa, a resposta é negativa. Não se concretizou o diálogo crítico com os atores que constituem a experiência social envolvente, considerado em termos de processo de discussão, autonomia (cidadania deliberativa) e participação (inclusão, pluralismo e igualdade), tendente ao desenvolvimento das potencialidades do território a partir da

comunhão de saberes e ações de transformação. Ademais, as evidências disponíveis não demonstraram que o Programa Territórios da Cidadania contribuiu para o incremento da capacidade dialógica e participativa da comunidade, mediante iniciativas institucionais de organização coletiva que reivindicassem inserção no colegiado ou construíssem outros espaços coletivos de discussão e decisão.

Todavia, os efeitos de uma política pública não adquirem concreitude num horizonte temporal imediato ou de curto prazo, tendo em vista que “[...] as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores por ela afetados” (SECCHI, 2010, p. 52). Assim, a considerar o horizonte temporal vindouro, a resposta pode vir a ser positiva.

Isso porque, ao oportunizar reflexão acerca da importância e necessidade de espaços coletivos para discussão e decisão acerca dos destinos territoriais, como manifestado por alguns dos entrevistados, propiciando, nesse sentido, a formação de uma consciência inicial de que o diálogo crítico e a participação verdadeira devem permear a construção de políticas públicas emancipatórias, o Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense pode, no amadurecer de sua implementação, vir a constituir-se como aspecto relevante para a emancipação da comunidade. Esperamos que o anjo da história assim considere o passado, impossível de reviver, mas possível de recomeçar, um começo a partir do passado para um futuro sem precedentes, potencialmente emancipador, em que o monólogo transforme-se em diálogo. Que a espera seja menor do que um século.



## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ALVES, R. **Filosofia da Ciência**. São Paulo: Ars Poetica, 1996.

ALVESSON, M.; WILMOTT, H. On the idea of emancipation in management and organization studies. **Academy of Management Review**, New York, v. 17, n. 3, July 1992, p. 432-464.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na Administração Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2009. São Paulo. **Anais...**, São Paulo: ANPAD, 2009. 1 CD ROM.

ARNSPERGER, C. **Competition, consumerism and the “other”**: a philosophical investigation into the ethics of economics competition. Louvain: Institut de Recherches Economiques, 1996.

ASSOUN, P. L. **A escola de Frankfurt**. São Paulo: Ática, 1991.

ASTLEY, G. W. Administrative science as socially constructed truth. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 30, dec. 1985, p. 497-513.

AVRITZER, L.; PEREIRA, L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, edição especial, março 2005, p. 14-39.

BACK, S. Eram os jagunços terroristas? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 dez. 2012. Caderno Suplementos. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Extraído em 15 dez. 2012.

BANDEIRA, L. A. M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história. In: ROUANET, S. R. **Obras escolhidas**: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 222-232. Vol. I.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDIN, E. M. do B. **A gestão social no contexto das organizações da sociedade civil**: desafios para efetivação da cidadania. 2009. 215 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, PUC/RS, Porto Alegre, 2009.

BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da *policy analysis* e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

\_\_\_\_\_; SCHOMMER, P. C.. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro do Norte/Petrolina. **Anais eletrônicos...**, Juazeiro do Norte/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009.

BOYACIGILLER, N.; ADLER, N. J. The parochial dinosaur: organizational science in a global context. **Academy of Management Review**, New York, v. 16, n. 2, april 1991, p. 262-290.

BRASIL. Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. n. 38, 26 fev. 2008.

BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CALÁS, M. B.; SMIRCICH, L. Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 275-329.

CABRAL, E. H. de S. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social: por onde anda o conceito? In: FERREIRA, M. A. M. et al (Orgs.). **Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: avanços e desafios**. Viçosa, 2010, p. 130-144.

\_\_\_\_\_; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011, p. 681-703.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras: UFLA, 2011.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

CARRIÈRE, J.; CAZELLA, A. A. A. A abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, n. especial, p. 23-47, 2006.

CARRION, R. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G.; FARIA, A.; BIANCO, M.; BEHR, R.; PETINELLI-SOUZA, S. (Orgs.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES. Vol. II. 2007.

\_\_\_\_\_; CALOU, Â. Pensar a gestão social em terras de ‘Pátrio Cícero’. In: SILVA JR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, p. 15-18.

CARVALHO, M. do C. B. de. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, jul./set. 1986, p. 3-26.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 1998, p. 97-111.

CASTRO, C. de M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

CHANLAT, J.-F. **Ciências sociais e management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Ciências sociais e management. **Revista de Administração da FEAD**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, dez. 2006, p. 9-17.

CLEGG, S.; DUNKERLEY, D. **Critical issues in organizations**. London: Routledge and Kegan Paul, 1977.

\_\_\_\_\_; BIER, C. A. Ethics and power in business schools and organizations. **Journal of Power**, v. 3, n. 2, aug. 2010, p. 227-242.

CRUZ, P. M. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

DAMATTA, R. **A casa e a rua**. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1989.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:  
>[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)<. Acesso em: 12 nov. 2012.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1983.

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**: polêmicas do nosso tempo. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Saber pensar**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2010.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, nov./dec. 2000, p. 549-559.

\_\_\_\_\_. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DOMINGUES, J. M. **Do Ocidente à modernidade**: intelectuais e mudança social. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

\_\_\_\_\_. **Gestão Social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://www.dowbor.org>>. Acesso em jan. 2011

DUSSEL, E. **Hacia una filosofía política crítica**. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 1993.

ENRIQUEZ, E. Os desafios éticos nas organizações modernas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, abr./jun. 1997, p. 6-17.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, 2000, p. 47-68.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS (FECAM). **Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. 2012.

Disponível em: <

<http://indicadores.fecam.org.br/indice/associacao/codAssociacao/13>>.

Acesso em: 14 ago. 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. 2010. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>.

Acesso em: 12 mai. 2012.

FISCHER, T. M. D. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002, p. 1-16.

FISCHER, T. Perfis Visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, set./out. 2006, p. 789-808.

FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.

FOURNIER, V.; GREY, C. At the critical moment: conditions and prospects for critical management studies. **Human Relations**, London, v. 53, n. 1, jan. 2000, p. 7-32.

FRAGA, N. C. (Org.). **Contestado**: o território silenciado. Florianópolis: Insular, 2009.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo de conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004, p. 119-143.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR. et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFC, 2008, p. 27-36.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: GIROUX, H.; MCLAREN, P. (Orgs.). **Between borders pedagogy and the politics of cultural studies**. New York: Routledge, 1994.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Política e educação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAG, B. **A teoria crítica: ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: 1983.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

GAULEJAC, V. A ligação vale mais que o bem. In: GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida-SP: Letras & Ideias, 2007, p. 285-325.

GAVA, R. Um ensaio sobre a convergência entre autodeterminação local e desenvolvimento: em foco a rearticulação produtiva e a promoção econômica e social de territórios distantes do interesse desenvolvimentista nacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2011.

GIDDENS, A. **As consequências da humanidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. da G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, maio/ago. 2004, p. 20-31.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T.; MELO, V. P. Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 30, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD ROM.

GOULART, S. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, out. 2006, p. 1-15.

GOULART, S. S. Terras indígenas no Oeste Catarinense. **Revista Santa Catarina em História**. Florianópolis: UFSC, v. 1, n. 2, p. 39-46, 2009.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1987, vol. I.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995, p. 39-53.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HATCH, M. J. **Organization theory**: modern, symbolic and postmodern perspectives. New York: Oxford, 1997.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009, p. 23-39.

HORKHEIMER, M. **Teoria crítica**. Buenos Aires: Amorrortu, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Extraído em: 14 mar 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Extraído em: 10 out 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem Populacional 2007**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Extraído em: 14 mar 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Extraído em: 14 mar 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (ADHB)**. Disponível: <www.ibge.gov.br>. Extraído em: 12 fev 2012.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Estado e educação: o desafio de ampliar a cidadania. **Educar**, Curitiba, n. 31, 2008, p. 113-117.

JUSTEN, C. E.; MORETTO NETO, L. Para uma transição necessária: da incompletude autoritária à pluralidade compreensiva. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012, p. 1-16.

KLIKSBERG, B. **Pobreza**: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011, p. 169-186.

LOPES, A. S. Encruzilhadas do desenvolvimento: falácias, dilemas, heresias. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 75, out. 2006, p. 41-61.

LOPES, E. B. de M. **Desenvolvimento local-territorial e o Programa Territórios da Cidadania**: o território integração norte pioneiro (PR). 2010. 178 f.. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Júlio de Mesquita, Araraquara (SP), 2010.

MACHADO, D. D. G. **Desenvolvimento e território: uma análise das políticas públicas de abordagem territorial no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. 109 f.. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MAIA, M. **Práxis da gestão social nas organizações sociais**: uma mediação para a cidadania. Tese de Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS / Faculdade de Serviço Social, 2005.

MARSCHALL, M. J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, vol. 57, n. 2, June 2004.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. B. **Designing qualitative research**. 3. ed. New York: Sage Publications, 1999.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 3, n. 5, set. 2002, p. 51-59.

MATOS, O. C. F. **A escola de Frankfurt: luzes e sombras do Iluminismo**. São Paulo: Moderna, 1993.

MINAYO, M. C. de S; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território do Meio Oeste Contestado**. Xanxerê: MDA, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília: MDA, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Ata da reunião do Colegiado Territorial de 08.12.2009**. 2009. Catanduvas: MDA, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Ata da reunião do Colegiado Territorial de 13.04.2010**. 2010. Catanduvas: MDA, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento territorial**. Documentos de Apoio 02. 2. ed. Brasília: MDA, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Ata da reunião do Colegiado Territorial de 08.02.2011**. 2011. Xanxerê: MDA, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Sistema de Informações Territoriais. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?ac=buscar&base=2&abr=uf&regiao=&uf=SC&territorio=33&tema=6>>. Extraído em 10 mar 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária**. 2012. Disponível em: <[www.sies.mte.gov.br](http://www.sies.mte.gov.br)>. Acesso em 12 ago. 2013.

MISOCZKY, M. C.; AMANTINO-DE-ANDRADE, J. Uma crítica à crítica domesticada nos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 9, n. 1, jan./mar. 2005, p. 192-210.

MORAIS, R. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O.; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011, p. 828-845.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ciência com consciência**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MORROW, R. A.; TORRES, C. A. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 10, 1998, p. 123-155.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 2º sem. 1996.

NKOMO, S. M.; COX JR., T. Diversidade e identidade nas organizações. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 334-360.

OLIVEIRA, S. O. Desenvolvimento local e organização sócio-espacial. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 4, n. 6, mar. 2003, p. 47-53.

OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, dez. 2010, p. 613-626.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Boston: Addison-Wesley Pub. Co, 1992.

OSWICK, C.; FLEMING, P.; HANLON, G. From borrowing to blending: rethinking the process of organizational theory building. **Academy of Management Review**, New York, v. 36, n. 2, abril 2011, p. 318-337.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Sage Publications: London, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PHILLIPS, N.; HARDY, C. **Discourse analysis**: investigating processes of social construction. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PIMENTEL, T. D. et al. Gestão social: perspectivas, princípios e (de)limitações. In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Orgs.). **Administração pública, gestão social e economia solidária**: avanços e desafios. Viçosa: UFV, 2011, p. 145-166.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Orgs.) **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010, p. 21-52.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2003**. Nova York: ONU, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010**. Nova York: ONU, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011**. Nova York: ONU, 2011.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

\_\_\_\_\_. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

\_\_\_\_\_. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.

REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, p.61-98.

REGONINI, G. **Capire le politiche pubbliche**. Bolonha: Il Mulino, 2001.

RIBEIRO, A. C. A. **Territórios e políticas públicas: revisão conceitual no Programa Territórios da Cidadania**. 2010. 108 f.. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

RODIVA, G. A revolução e a guerra na Espanha: In: HOBBSBAWN, E. J. (Org.) **História do Marxismo IV**: o Marxismo na época da Terceira Internacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RODRIGUES, S. de L. **O poder da rede na materialização de programas de desenvolvimento rural**: Território da Cidadania Região Central (RS). 2011. 210 f.. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Júlio de Mesquita, Rio Claro (SP), 2011.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v.11, n. 25, set./dez. 2009, p. 97-114.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. RIBEIRO, R. de M. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 14, n. 2, mai./ago. 2007, p. 231-246.

SANTOS, B. de S. Da sociologia da ciência à política científica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 1, jun. 1978, p. 11-56.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, B. de S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997, p. 105-124.

\_\_\_\_\_. A queda do *Angelus Novus*: para além da equação moderna entre raízes e opções. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 47, mar. 1997, p. 103-124.

\_\_\_\_\_. Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 54, jun. 1999, p. 197-215.

SANTOS, B. de S. **Crítica da razão indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 1-26.

\_\_\_\_\_. Os processos de globalização. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Edições Afrontamento, 2005, p. 31-105.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 15. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e método**. 3. ed. São Paulo: Método, 1992.

\_\_\_\_\_. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C.. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, J. T. et al. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT).

**Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília: SDT/MDA, 2005 (Documentos Institucionais I).

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abril 1993.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 3, jan./jun. 2004, p. 9-26.

SILVA, A. A. da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004.

STAKE, R. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The sage handbook of qualitative research.** London: Sage, 2005.

SUDDABY, R.; HARDY, C.; HUY, Q. N. Where are the new theories of organization? **Academy of Management Review**, New York, v. 36, n. 2, abril 2011, p. 236-246.

TASKIN, L.; WILMOTT, H. Introducing critical management studies: key dimensions. **Gestion 2000**, v. 25, n. 6, nov./dec. 2008, p. 27-38.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC).** 2012. 183 f.. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 32, n. 5, set./out. 1998, p. 7-23.

\_\_\_\_\_. (Org). **Gestão Social: metodologia e casos.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

TENÓRIO, F. G.. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid: 2004.

\_\_\_\_\_. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 40, n. 6, p. 1145-62; nov./dez. 2006.

\_\_\_\_\_; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 107-132.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007a, p. 11-14.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, 2007b.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., J. T. et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFC, 2008b.  
TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008c.

\_\_\_\_\_ et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008a.

\_\_\_\_\_. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010a, p. 57-62.

TENÓRIO, F. G. et al. Extensão universitária e responsabilidade social: 20 anos de experiência de uma instituição de ensino superior. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010b, p. 1-15.

\_\_\_\_\_ et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: RIGO, A. S. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda.** Recife: Univasf, 2010c.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade.** Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

\_\_\_\_\_. **Como sair do liberalismo?** Bauru: EDUSC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Um novo paradigma:** para compreender o mundo de hoje. Lisboa: Piaget, 2005.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia.** 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Sistema de Informações Partidárias.** 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 4, out./dez. 2005, p. 10-21.

\_\_\_\_\_; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, jan./fev. 2008, p. 83-108.

WHITLEY, R. The fragmented state of management studies: reasons and consequences. **Journal of management studies**, v. 21, n. 3, july 1984, p. 331-348.

ZANI, F. B. **Gestão social do desenvolvimento**: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte (RJ). 2010. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (RJ), 2010.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM OS ENTREVISTADOS 01 E 02**

### **Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

1. Em que consiste o Programa Territórios da Cidadania? A quem ele é destinado? Quais as suas principais ações/projetos? Qual a situação atual do programa?
2. Qual o papel do MDA no Programa Territórios da Cidadania?

### **Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

3. Como o Programa Territórios da Cidadania está estruturado no Estado de Santa Catarina (em especial, quanto ao desenho da política pública)? Como se dá a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal no contexto do programa? Como você avalia a atuação dos Colegiados Territoriais?
4. Na opinião do MDA, quais as principais carências do meio rural catarinense? Quais as principais dificuldades para a resolução das dificuldades e como o Territórios da Cidadania tem contribuído para tanto?
5. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? A população local participou da elaboração dessa política pública? Quem identificou os problemas que deram origem ao programa na região?
6. Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Como se dá o processo de discussão?
7. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população?

8. Qual o sentido de território e cidadania no contexto do Programa Territórios da Cidadania?
9. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você entende que o programa tem contribuído para a redução das desigualdades locais? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública? E quanto ao futuro dessa política pública?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 03**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Qual o papel da AMMOC na região? Como ela desenvolve esse papel?**

[Pergunta de iniciação, visando estabelecer um primeiro diálogo com o entrevistado, a partir de assunto ligado ao seu cotidiano profissional. Ademais, permite explorar as interfaces entre os objetivos declarados da AMMOC e os objetivos do Programa Territórios da Cidadania, além de confrontar tais objetivos, e os interesses neles ocultados, com as respostas dadas às perguntas 3, 6 e 8. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

- 2. Por que a AMMOC foi escolhida para participar do Programa Territórios da Cidadania? Como se dá a atuação do AMMOC no Programa Territórios da Cidadania?**

[A pergunta visa identificar a coerência de atuação da AMMOC com os objetivos declarados do programa, bem como reunir os primeiros elementos de confronto com a resposta dada à questão 6. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

- 3. A quem a AMMOC representa no Programa Territórios da Cidadania? Você acha que essa representação é legítima?**

[Atende às categorias analítico-empíricas (i) cidadania deliberativa, com interface com as variáveis processo de discussão e autonomia, e (ii) participação, interface com a variável pluralismo. O objetivo, aqui, é o de identificar quais os interesses defendidos pela AMMOC no Colegiado Territorial e se esses interesses têm relação com a

emancipação da comunidade. Ligação com o objetivo específico “b”, pois a resposta permitirá verificar a aderência do elemento emancipação com a atuação da AMMOC no Programa].

**4. Na sua opinião, quais são as principais carências da região? Você entende que o Programa Territórios da Cidadania tem contribuído para a sua eliminação? De que forma?**

[Permite construir uma análise interligada entre as categorias analítico-empíricas potencial do território, em suas duas variáveis, com os objetivos (e potencial aderência) do Programa Territórios da Cidadania. Permite identificar, também, qual o conceito de cidadania visualizado pela entrevistada e, ainda, de que forma a emancipação da comunidade está posicionada. Ligação com o objetivo específico “b”, pois a resposta permitirá verificar a aderência do elemento emancipação com a atuação do programa. Ligação, ademais, com o objetivo específico “a”].

**5. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? A população local participou da elaboração dessa política pública? Quem identificou os problemas que deram origem ao programa na região?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

**6. Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Como se dá o processo de discussão? Você acha que todo o Território do Meio-Oeste Contestado é representado no Colegiado Territorial?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 5. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 7. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população? Como a população é ouvida?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta às perguntas 5 e 6. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 8. Você entende que a participação no contexto do colegiado é igualitária? Há algum representante que possui maior poder de decisão? Em caso positivo, é representante de que segmento? Há algum interesse que se sobressai em relação aos outros?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta às perguntas 5, 6 e 7. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 9. O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevista/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

- 10. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Pergunta de encerramento. Permite identificar a coerência das respostas, a presença, no discurso, de categorias como comunidade, cidadania, participação e emancipação]



## **APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM OS ENTREVISTADOS 04 E 05**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

**1. De que forma a EPAGRI atua junto ao Programa Territórios da Cidadania?**

[Pergunta de iniciação, visando estabelecer um primeiro diálogo com o entrevistado, a partir de assunto ligado ao seu cotidiano profissional. Ademais, permite explorar as interfaces entre os objetivos declarados da EPAGRI e os objetivos do Programa Territórios da Cidadania, além de confrontar tais objetivos, e os interesses neles ocultados, com as respostas dadas às perguntas 4 e 7. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

**2. Por que a EPAGRI foi escolhida para participar do Programa Territórios da Cidadania? Você acha que ela vem cumprindo com os propósitos para os quais foi instada a atuar?**

[Trata-se de extensão da pergunta inicial. O propósito, aqui, é entender de que forma se deu a escolha desse ator na composição do Colegiado Territorial, de que forma esse ator tem autonomia no desenvolvimento de suas atividades institucionais e se, na concepção do entrevistado, a EPAGRI representa algum segmento local]

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

**3 Como você analisa a utilização, por parte da população (atores locais), dos recursos territoriais? Há concentração de recursos e de poder político-econômico? Há desigualdades sócio-econômicas acentuadas? Qual é a atuação do Programa Territórios da Cidadania nesse sentido?**

[Categoria analítico-empírica potencial do território e objetivo específico “a”. Como a EPAGRI tem relação direta com os recursos naturais da região, justifica-se o interesse pela resposta]

- 4 Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? A população local participou da elaboração dessa política pública? Quem identificou os problemas que deram origem ao programa na região?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

- 5 Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Quem está excluído dele? Como se dá o processo de discussão?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 2. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 6 Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 4. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 7 E as relações de poder no interior do programa e do colegiado? Quem é incluído e quem é excluído? Quem tem mais voz e vez nas discussões do colegiado (poder público, sociedade civil, empresariado, entidades de classe)? Quais são os interesses atendidos pelas deliberações do colegiado?**

[Permite compreender o real funcionamento da política pública, os interesses efetivamente defendidos e, nesse sentido, construir crítica sobre a aderência do programa em relação aos ideais de cidadania, participação e emancipação]

**8 O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevistado/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

**9 Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você entende que o programa tem contribuído para a redução das desigualdades locais? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Pergunta de encerramento. Permite identificar a coerência das respostas, a presença, no discurso, de categorias como comunidade, cidadania, participação e emancipação]



## **APÊNDICE D – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 06**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Por que a Prefeitura de Joaçaba foi escolhida para participar do Programa Territórios da Cidadania? Como se deu a atuação da Prefeitura no Programa Territórios da Cidadania?**

[A pergunta visa identificar a coerência de atuação do sindicato com os objetivos declarados do programa, bem como reunir os primeiros elementos de confronto com a resposta dada à questão 6. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade]

- 2. Você tinha autonomia para apresentar suas manifestações ou havia interferência das autoridades políticas?**

[Vínculo com as categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa, variável autonomia. Busca identificar qual o grau de autonomia do entrevistado quando em atuação no Colegiado Territorial]

- 3. O que é, na sua opinião, cidadania e como a Prefeitura, quando representante do Colegiado Territorial, trabalhava nesse sentido? O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevistado/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

- 4. Como você analisa a utilização, por parte da população (atores locais), dos recursos territoriais? Há concentração de recursos e de poder político-econômico? Qual é a atuação do Programa Territórios da Cidadania nesse sentido?**

[Categoria analítico-empírica potencial do território e objetivo específico “a”]

- 5. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? A população local participou da elaboração dessa política pública? Quem identificou os problemas que deram origem ao programa na região?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

- 6. Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Como se dá o processo de discussão?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 5. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 7. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta às perguntas 5 e 6. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 8. Você entende que a participação no contexto do colegiado é igualitária? Há algum representante que possui maior**

**poder de decisão? Há algum interesse que se sobressai em relação aos outros?**

[Permite compreender o real funcionamento da política pública, os interesses efetivamente defendidos e, nesse sentido, construir crítica sobre a aderência do programa em relação aos ideais de cidadania, participação e emancipação]

**9. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevistado/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]



## **APÊNDICE E – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 07**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Quais as principais atividades institucionais do SEBRAE na região? Quais, na opinião do SEBRAE, as principais carências da região?**

[Pergunta de iniciação, visando direcionar o entrevistado para o núcleo da entrevista. Permite construir uma análise interligada entre as categorias analítico-empíricas potencial do território, em suas duas variáveis, com os objetivos (e potencial aderência) do Programa Territórios da Cidadania. Ligação com o objetivo específico “a”]

- 2. Por que o SEBRAE foi escolhido para participar do Programa Territórios da Cidadania? Você acha que ele vem cumprindo com os propósitos para os quais foi instado a atuar?**

[Trata-se de extensão da pergunta inicial. O propósito, aqui, é entender de que forma se deu a escolha desse ator na composição do Colegiado Territorial, de que forma esse ator tem autonomia no desenvolvimento de suas atividades institucionais e se, na concepção do entrevistado, o SEBRAE representa algum segmento local]

- 3. Como se dá a atuação do SEBRAE no Programa Territórios da Cidadania?**

[A pergunta visa identificar a coerência de atuação do SEBRAE com os objetivos declarados do programa. Visa, também, a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

**4 O que é, na sua opinião, cidadania e como o SEBRAE trabalha nesse sentido?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevista/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

**5. A quem o SEBRAE representa no Programa Territórios da Cidadania? Você acha que essa representação é legítima?**

[Relação com as categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa, em todas as suas variáveis, e participação. Clara associação com o objetivo específico “a”]

**6. Como você analisa a utilização, por parte da população (atores locais), dos recursos territoriais? Há concentração de recursos e de poder político-econômico? Qual é a atuação do Programa Territórios da Cidadania nesse sentido?**

[Categoria analítico-empírica potencial do território e objetivo específico “a”. Como o SEBRAE tem relação direta com os produtores locais da região, justifica-se o interesse pela resposta]

**7. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? A população local participou da elaboração dessa política pública? Quem identificou os problemas que deram origem ao programa na região?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

**8. Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Como se dá o processo de discussão?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 6. Clara interface com o objetivo específico “b”]

**9. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 6. Clara interface com o objetivo específico “b”]

**10. Você entende que a participação no contexto do colegiado é igualitária? Há algum representante que possui maior poder de decisão? Há algum interesse que se sobressai em relação aos outros?**

[Permite compreender o real funcionamento da política pública, os interesses efetivamente defendidos e, nesse sentido, construir crítica sobre a aderência do programa em relação aos ideais de cidadania, participação e emancipação]

**11. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Pergunta de encerramento. Permite identificar a coerência das respostas, a presença, no discurso, de categorias como comunidade, cidadania, participação e emancipação]



## **APÊNDICE F – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 08**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Qual o papel do Sindicato dos Trabalhadores Rurais? Quais as principais carências da região e as principais reivindicações por parte do sindicato?**

[Pergunta de iniciação, visando estabelecer um primeiro diálogo com o entrevistado, a partir de assunto ligado ao seu cotidiano profissional. Ademais, permite explorar as interfaces entre os objetivos declarados do sindicato e os objetivos do Programa Territórios da Cidadania, além de confrontar tais objetivos, e os interesses neles ocultados, com as respostas dadas às perguntas 4, 8 e 9. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

- 2. Por que o Sindicato foi escolhido para participar do Programa Territórios da Cidadania? Como se dá a atuação do Sindicato no Programa Territórios da Cidadania?**

[A pergunta visa identificar a coerência de atuação do sindicato com os objetivos declarados do programa, bem como reunir os primeiros elementos de confronto com a resposta dada às questões 7, 8 e 9. Por fim, visa a identificar a presença ou não, e em que condição, do sujeito e da comunidade no discurso oficial da entidade].

- 3. Como se dá a atuação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no Programa Territórios da Cidadania? Que interesses o sindicato defende?**

[Vinculação com as categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação]

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

- 4 O Senhor é membro do Colegiado Territorial. Para que serve o Colegiado Territorial? Como é o seu funcionamento? Quem participa dele? Como se dá o processo de discussão?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 7. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 5 Na sua opinião, o Programa Territórios da Cidadania contribui para a melhoria das condições de vida do agricultor da região? De que forma?**

[Busca avaliar qual a efetividade do programa para os agricultores da região, considerando-se que os territórios da cidadania são direcionados a tal estrato e, assim, comparar o discurso oficial com a vida real da política pública]

- 6 Há, na região, um sério problema de concentração de terras. Como o Programa Territórios da Cidadania tem atuado nesse sentido? Quais os principais obstáculos para a resolução de problema, na sua opinião?**

[Objetiva comparar o discurso oficial do programa com a sua real efetividade. Ligação com a categoria potencial do território e o objetivo específico “a”]

- 7 Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? Os agricultores locais participaram da elaboração dessa política pública? Como eles participam desse programa?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

- 8 Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões**

**tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população? Como a população é ouvida?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 7. Clara interface com o objetivo específico “b”]

**9 Você entende que a participação no contexto do colegiado é igualitária? Há algum representante que possui maior poder de decisão? Há algum interesse que se sobressai em relação aos outros?**

[Permite compreender o real funcionamento da política pública, os interesses efetivamente defendidos e, nesse sentido, construir crítica sobre a aderência do programa em relação aos ideais de cidadania, participação e emancipação]

**10 O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevistado/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]



## **APÊNDICE G – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 09**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Qual a atuação do MST na região? Quais, na opinião do MST, as principais carências da região?**

[Pergunta de iniciação, visando direcionar o entrevistado para o núcleo da entrevista. Permite construir uma análise interligada entre as categorias analítico-empíricas potencial do território, em suas duas variáveis, com os objetivos (e potencial aderência) do Programa Territórios da Cidadania. Ligação com o objetivo específico “a”]

- 2. Por que o MST foi escolhido para participar do Programa Territórios da Cidadania? Você acha que ele vem cumprindo com os propósitos para os quais foi instado a atuar?**

[Trata-se de extensão da pergunta inicial. O propósito, aqui, é entender de que forma se deu a escolha desse ator na composição do Colegiado Territorial, de que forma esse ator tem autonomia no desenvolvimento de suas atividades institucionais e se, na concepção do entrevistado, o MST representa algum segmento local]

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

- 3. Como o MST vê a atuação do Programa Territórios da Cidadania na resolução dos conflitos agrários da região (em especial, quanto ao problema da concentração de terras)?**

[Objetiva comparar o discurso oficial do programa com a sua real efetividade. Ligação com a categoria potencial do território e o objetivo específico “a”]

- 4. Na sua opinião, o Programa Territórios da Cidadania contribui para a melhoria das condições de vida do agricultor da região? De que forma?**

[Extensão da pergunta 3, procurando incentivar o entrevistado a discorrer mais sobre o tema. Permite, também, identificar a associação da implementação da política pública com os ideais da cidadania e da emancipação]

- 5. Na sua opinião, os movimentos sociais da região têm representação no Colegiado Territorial do Programa Territórios da Cidadania? [Em caso negativo, perguntar o motivo]**

[Associação com as categorias analítico-empíricas cidadania deliberativa e participação, em todas as suas variáveis. Clara associação com o objetivo específico “a”]

- 6. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? Os agricultores locais participaram da elaboração dessa política pública? Como eles participam desse programa?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) ciclo da política pública, (ii) cidadania deliberativa e (iii) participação. O objetivo, aqui, é o verificar a inserção da comunidade, em sua atuação política, na construção da política pública – perspectivas *top-down* ou *bottom-up*. Ligação com o objetivo específico “b”]

- 7. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população? Como a população é ouvida?**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 2. Clara interface com o objetivo específico “b”]

- 8. E as relações de poder no interior do programa e do colegiado? Quem é incluído e quem é excluído? Quem tem mais voz e vez nas discussões do colegiado (poder público, sociedade civil, empresariado, entidades de classe)? Quais são os interesses atendidos pelas deliberações do colegiado?**

[Permite compreender o real funcionamento da política pública, os interesses efetivamente defendidos e, nesse sentido, construir crítica sobre a aderência do programa em relação aos ideais de cidadania, participação e emancipação]

- 9. Você entende que a participação no contexto do colegiado é igualitária? Há algum representante que possui maior poder de decisão? Há algum interesse que se sobressai em relação aos outros?**

[Reforço da questão 8, procurando incentivar o entrevistado a discorrer mais sobre o tema]

- 10. O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevista/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

- 11. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Pergunta de encerramento. Permite identificar a coerência das respostas, a presença, no discurso, de categorias como comunidade, cidadania, participação e emancipação]



## **APÊNDICE H – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ENTREVISTADO 10**

**Pergunta(s) geral(is) relativa(s) à natureza do entrevistado/órgão pesquisado:**

- 1. Quais as principais atividades que a COPAFAM desenvolve? A quem ela atende e quais os benefícios que proporciona aos cooperados e à região?**

[Pergunta de iniciação, visando estabelecer um primeiro diálogo com o entrevistado, a partir de assunto ligado ao seu cotidiano profissional. Permite, ademais, estabelecer associação das atividades da cooperativa com o Programa Territórios da Cidadania e, se for o caso, dar início à investigação do motivo da exclusão da COPAFAM do Colegiado Territorial]

- 2. Quais os principais anseios do movimento cooperativista? Quais as principais dificuldades para o fortalecimento do movimento cooperativista?**

[Permite identificar a aderência do movimento cooperativista com os objetivos do Programa Territórios da Cidadania e, nesse sentido, recolher elementos para a comprovação ou não da necessidade de participação do movimento cooperativista no Colegiado Territorial]

**Perguntas específicas em atendimento aos objetivos da pesquisa e contemplativas das categorias analítico-empíricas constantes do Quadro 5**

- 3. Na sua opinião, o movimento cooperativista da região participou da elaboração do Programa Territórios da Cidadania e têm representação no Colegiado Territorial do Programa Territórios da Cidadania?**

[Em caso negativo, perguntar o motivo. Em caso positivo, através de que representantes e como se deu a escolha] [Vinculação com as categorias ciclo da política pública - em especial variável formação de agenda -, cidadania deliberativa e participação. A pergunta busca evidenciar se o movimento cooperativista, importante base da sociedade

civil na região, fez parte da construção da política pública e tem participação efetiva no desenvolvimento do território e, em caso negativo, por quais motivos. Clara associação com o objetivo específico “b”]

- 4. Como você analisa o surgimento do Programa Territórios da Cidadania na região? Foi uma iniciativa que partiu da população local ou do poder público? Os agricultores locais participaram da elaboração dessa política pública? Como eles participam desse programa?**

[Idem justificativa e descrição da pergunta anterior]

- 5. Como a COPAFAM vê a atuação do Programa Territórios da Cidadania na resolução dos conflitos agrários da região (em especial, quanto ao problema da concentração de terras)?**

[Busca evidenciar qual a atuação, na visão do entrevistado, do programa na questão agrária, com forte destaque no território. Permite, assim, confrontar os discursos oficiais com a visão daqueles que sofrem com os problemas agrários. Associação com as categorias potencial do território e cidadania deliberativa, em especial processo de discussão – não há como discutir questão agrária sem a presença efetiva e legítima dos agricultores familiares]

- 6. Na sua opinião, o Programa Territórios da Cidadania contribui para a melhoria das condições de vida do agricultor da região? De que forma?**

[Busca avaliar qual a efetividade do programa para os agricultores da região, considerando-se que os territórios da cidadania são direcionados a tal estrato e, assim, comparar o discurso oficial com a vida real da política pública]

- 7. Você considera que há efetiva representação da sociedade civil (população) no Colegiado Territorial? E as decisões tomadas, você considera legítimas, representando efetivamente os anseios da população? A população é**

**ouvida? [Obter justificativas para a resposta a cada um dos itens, com exemplos, se possível]**

[Atende às categorias analítico-empírica (i) cidadania deliberativa e (ii) participação. Permite, também, confronto com a resposta à pergunta 5. Clara interface com o objetivo específico “b”]

**8. O que você/sua instituição consideram por cidadania e qual, na sua opinião, a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para o alcance desse fenômeno?**

[Busca evidenciar o conceito de cidadania concebido pelo entrevista/organização e, nesse sentido, a crítica a partir do referencial teórico desenvolvido no projeto de dissertação]

**9. Qual a sua avaliação sobre a contribuição do Programa Territórios da Cidadania para a região? Você consegue identificar o principal ponto positivo e o principal ponto negativo dessa política pública pensando no desenvolvimento da região?**

[Pergunta de encerramento. Permite identificar a coerência das respostas, a presença, no discurso, de categorias como comunidade, cidadania, participação e emancipação]