

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O**  
**COLEGIADO TERRITORIAL NORTE**  
**FLUMINENSE**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**JONATHAN FELIX RIBEIRO LOPES**  
Rio de Janeiro - 2012

Lopes, Jonathan Felix Ribeiro

Território e participação política: o Colegiado Territorial Norte Fluminense / Jonathan Felix Ribeiro Lopes. - 2012.

120 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Participação política. 3. Participação social. 4. Administração pública – Participação do cidadão. I. Tenório, Fernando Guilherme. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



**FUNDAÇÃO  
GETÚLIO VARGAS**

**JONATHAN FELIX RIBEIRO LOPES**

**TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O COLEGIADO  
TERRITORIAL NORTE FLUMINENSE.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 20/03/2012

Aprovada em: 20/04/2012

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**Fernando Guilherme Tenório**  
Orientador (a)

**Marco Antonio Carvalho Teixeira**

**José Roberto Pereira**

**JONATHAN FELIX RIBEIRO LOPES**

**TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O COLEGIADO TERRITORIAL  
NORTE FLUMINENSE**

Dissertação entregue para obtenção do grau de mestre em Administração Pública, apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

**Área de concentração:** Políticas Públicas

**Orientador:** Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Rio de janeiro  
2012

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que participaram desta importante etapa acadêmica. Ao meu orientador Fernando Tenório. Aos colegas Thais, Anderson e Ana, aos parceiros de escrita e amigos de todos os bares William e Guilherme, agradeço também ao Felipe que me ajudou muito no início da pesquisa e a todos os integrantes do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS-FGV) e do PRO-ADM que possibilitaram uma excelente experiência de trocas de conhecimentos. Ao PRO-ADM/CAPES devo agradecer também a bolsa de estudos que permitiu este trabalho. Agradeço também a minha família que mesmo sem entender muito bem o que eu faço me apóia incondicionalmente e, por fim, mas não menos importante a minha namorada pelo carinho, paciência e compreensão durante o período dissertativo.

**SE CADA DIA CAI ( Pablo Neruda )**

Se cada dia cai, dentro de cada noite,  
há um poço  
onde a claridade está presa.

há que sentar-se na beira  
do poço da sombra  
e pescar luz caída  
com paciência.

## **RESUMO**

Esta dissertação teve como objetivo identificar em que aspectos a implementação do Colegiado Territorial Norte Fluminense, proporcionou experiências de participação política em âmbito territorial. Para isso, buscou-se uma compreensão interdisciplinar da participação política. Além disso, a pesquisa empírica buscou identificar, por meio da análise de documentos oficiais do Programa Territórios da Cidadania, questionários e entrevistas qual o impacto da política sobre a participação política no espaço estudado. Foram percebidos avanços institucionais ao mesmo tempo da permanência de traços autoritários nas ações do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Participação Política, Território, Gestão Social

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to identify ways in which the implementation of the Territorial Board Norte Fluminense, provided experiences of political participation in territorial scope. For this, we sought an interdisciplinary understanding of political participation. Moreover, empirical research sought to identify, through analysis of official documents of the Territories of Citizenship Program, questionnaires and interviews which the impact of policy on political participation in the area studied. Institutional advances were perceived at the same time the persistence of authoritarian traits in the actions of the Brazilian state.

**Key-words:** Participation Policy, Territory, Social Management



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Infográfico da linha do tempo que relaciona políticas rurais até territórios e os arranjos participativos .....	<b>52</b>
<b>Figura 2</b> – Divisão dos territórios atendidos pelo Territórios da Cidadania .....	<b>58</b>
<b>Figura 3</b> – Instâncias de gestão do PTC.....	<b>59</b>
<b>Figura 4</b> – Ciclo de Planejamento e Gestão do PTC.....	<b>60</b>
<b>Figura 5</b> – Ações que integram o Programa.....	<b>61</b>
<b>Figura 6</b> – Critérios de seleção dos municípios.....	<b>62</b>
<b>Figura 7</b> – Território Norte Fluminense .....	<b>64</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Proporção de instituições do Estado e da Sociedade Civil no Colegiado Territorial .....	<b>69</b>
<b>Gráfico 2</b> – Escala de ação das instituições.....	<b>70</b>
<b>Gráfico 3</b> – Escala de ação de instituições do poder público .....	<b>71</b>
<b>Gráfico 4</b> – Escala de ação de instituições da Sociedade Civil .....	<b>71</b>
<b>Gráfico 5</b> – Grau de participação das instituições .....	<b>72</b>
<b>Gráfico 6</b> – Grau de participação das instituições do Estado .....	<b>73</b>
<b>Gráfico 7</b> – Grau de participação das instituições da sociedade civil .....	<b>73</b>
<b>Gráfico 8</b> – Crença na capacidade da política .....	<b>74</b>
<b>Gráfico 9</b> – Relação entre o grau de participação e a crença na capacidade da política.....	<b>75</b>
<b>Gráfico 10</b> – Relação entre o grau de participação e a crença na capacidade da política para as instituições da sociedade civil .....	<b>76</b>
<b>Gráfico 11</b> – Relação entre o grau de participação e a crença na capacidade da política para as instituições do Estado .....	<b>77</b>
<b>Gráfico 12</b> – Instituições por setor .....	<b>79</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> – Aspectos populacionais .....	<b>65</b>
<b>Quadro 2</b> – Demandas Sociais do MDA .....	<b>67</b>
<b>Quadro 3</b> – Índices de desenvolvimento .....	<b>68</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ASPRIM - Associação de Moradores e Proprietários de Imóveis de São João da Barra  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina.  
CIAT – Comissão de Implementação das ações territoriais  
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.  
CMDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.  
CODETER – Colegiado para o Desenvolvimento dos Territórios  
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.  
DASP - Departamento de Administração do Serviço Público.  
Ebape – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.  
FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro  
FGV – Fundação Getulio Vargas.  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
IICA - Instituto de Cooperação para a Agricultura.  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
Inra - Instituto Nacional de Reforma Agrária.  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.  
Pegs – Programa de Estudos em Gestão Social.  
PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.  
PRO-ADM – Programa Pró-Administração  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.  
PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.  
PTC – Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS – Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar.  
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial.  
PND – Programa Nacional de Desenvolvimento  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

## SUMÁRIO

<b>1 O PROBLEMA.....</b>	<b>1</b>
1.1 Introdução.....	1
1.2 Objetivos .....	2
1.2.1 Objetivo Final .....	2
1.2.2 Objetivos intermediários .....	3
1.3 Suposição .....	3
1.4 Delimitação do Estudo .....	3
1.5 Relevância do Estudo .....	3
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
2.1 Gestão Social: um debate contemporâneo .....	5
2.1.1 Teoria Social e Gestão Social .....	6
2.1.2 Deliberação e racionalidades: a tomada de decisão como problema .....	13
2.1.3 Cidadania e gestão social .....	16
2.2 Participação Política e Instituições .....	18
2.3 Do Território à Região, da Região ao Território .....	24
2.3.1 O Estado-nação: notas sobre o território nacional .....	24
2.3.2 A emergência da região .....	26
2.3.3 De volta ao território.....	27
2.3.4 A construção teórica do conceito de território .....	30
2.3.5 Desenvolvimento e território: discussões acerca do desenvolvimento territorial .....	34
2.3.6 Território e cidadania.....	36
2.3.7 Olhar e proposta de Milton Santos.....	37
2.4 Grandeza territorial e região: espacialização de políticas públicas no Brasil .....	42
2.5 Políticas territoriais no Brasil contemporâneo .....	51
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>54</b>
3.1 Tipo de pesquisa .....	54
3.1.1 Universo.....	54
3.1.2 Coleta de dados.....	54
3.4 Tratamento dos dados.....	56
3.5 Limitações do método .....	56
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>58</b>
4.1 Como se Forma um Território: a prática territorial do Programa Territórios da Cidadania .....	58
4.2 Análise Sociodemográfica do Norte Fluminense .....	63
4.4 Análise das entrevistas .....	80

4.4.1 Categoria 1: Percepção sobre o aspecto territorial .....	80
4.4.2 Categoria 2: Percepção sobre a participação política .....	82
4.5 Território e participação político: notas para uma síntese .....	90
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>101</b>

## **1 O PROBLEMA**

Neste capítulo são apresentados o problema de pesquisa, os objetivos finais e específicos, a relevância e delimitação do estudo, além da suposição sobre o problema, com a finalidade de melhor investigá-lo. Cabe, no entanto, uma breve introdução à temática e ao objeto de estudo.

### **1.1 Introdução**

Os modelos de gestão política no Brasil ganharam nova dimensão a partir da Constituição de 1988 e das lutas por direitos civis, políticos e sociais que a antecederam, Carta essa chamada, não casualmente, de Constituição Cidadã. Isso porque nela estão descritas diversas orientações que pretendem garantir o funcionamento democrático nas decisões políticas do país. É estabelecida a soberania popular e é garantido, por exemplo, o voto para os principais cargos públicos no legislativo e executivo, nas três esferas geográficas de poder — município, estado e federação —, bem como mecanismos de participação direta, como possibilidade de submissão de medidas de ação popular e formação de conselhos deliberativos, são também previstos direitos civis e sociais que buscam, acima de tudo, a inclusão social de todos os brasileiros (BRASIL, 1988).

É, nesse contexto, que se destacam as discussões sobre participação cidadã na vida pública do país, contexto em que modelos de gestão pública democrática são criados, revisitados e reinventados a todo o momento. Nesta dissertação serão abordadas algumas dessas discussões, além das discussões atinentes à gestão cidadã ou, na terminologia que também será aqui empregada como sinônimo, sobre a gestão social (TENÓRIO, 2004).

A elaboração de políticas espaciais ou geográficas não é novidade, essas assumiram, ao longo da história, papéis diversos na organização do espaço, então, estabelecendo relações de trabalho mais complexas, acompanhadas por maior controle da produção por meio da divisão social do trabalho, bem como desenvolveu formas sofisticadas de dominação a partir do espaço (CORREA, 1987). No entanto as discussões envolvendo o atual momento da globalização, processo que se iniciou no período das grandes navegações e assume seu caráter capitalista a partir das revoluções burguesas, no século XIX, contextualizam novos olhares sobre o processo, que envolve desde formas culturais diversificadas até formas de produção verticalizadas

possibilitadas pelos meios técnico-científico-informacionais que agravam problemas socioeconômicos locais em privilégio do lucro de grandes organizações (SANTOS, 2006).

Assim, não parecem ser aleatórias as mudanças nos conceitos de organização espacial e seus respectivos significados. Segundo Milton Santos (2006), o processo de globalização possibilitou sua própria dialética, isto é, a construção de resistências, em âmbito local, às pressões exercidas em âmbito global. De certa maneira, isso se reflete, já num primeiro momento, sobre políticas públicas que são direcionadas para organização espacial. Assim, políticas engessadas no conceito de divisões regionais cedem lugar, diante de resistências locais, a formas territoriais de organização, isto é, reconhecem dinâmicas locais de poder. A partir disso, emergem possibilidades de análise pertinentes a tais políticas de maneira a tentar compreender se esse reconhecimento é meramente formal ou se os atores sociais locais, de fato, participam do processo decisório sobre o espaço ocupado.

As políticas públicas parecem ter de assumir contemporaneamente uma dupla chave: assegurar a participação e, ao mesmo tempo, as condições para que ela ocorra. Isso ilustra que o processo democrático é constante, não se esgota, a participação é um processo de constante vir a ser, como salientado por Pedro Demo (1985). A gestão social vai ao encontro da organização das resistências locais frente aos interesses verticalizados, e, mais do que isso, diz respeito às decisões coletivas que buscam interesses coletivos.

Diante da possibilidade de se pesquisar empiricamente a participação política nesse novo quadro político, o presente estudo tem como objeto o colegiado territorial norte fluminense, do Programa Territórios da Cidadania. Nesse sentido, a investigação proposta envolve uma pesquisa teórico-bibliográfica e também empírica para responder: Quais as experiências de participação política proporcionadas pelo Colegiado Territorial Norte Fluminense?

## **1.2 Objetivos**

Neste item serão apresentados os objetivos perseguidos nesta pesquisa, buscando responder ao problema apresentado. Com a finalidade de organizar o texto, este item será disposto em objetivo final e objetivos intermediários.

### **1.2.1 Objetivo Final**



Identificar as experiências de participação política proporcionadas pelo Colegiado Territorial Norte Fluminense

### **1.2.2 Objetivos intermediários**

- 1) Analisar a literatura sobre território, políticas territoriais, desenvolvimento e participação política.
- 2) Identificar as instituições envolvidas no colegiado.
- 3) Analisar a participação política no colegiado.

### **1.3 Suposição**

Este estudo conta com uma suposição:

- 1) A implementação do Colegiado Territorial norte fluminense proporcionou experiências de participação política no território.

### **1.4 Delimitação do Estudo**

A pesquisa trata apenas de um aspecto, a participação política de atores sociais, com ênfase nas instituições, durante o processo de decisão no Colegiado Territorial. Avaliar: eficiência, eficácia e efetividade da política pública não fazem parte dos objetivos deste estudo, assim como não se trata de um estudo das organizações.

### **1.5 Relevância do Estudo**

Esta pesquisa faz parte de uma série de estudos relativos à gestão social, desenvolvidos no âmbito do Programa de Estudos de Gestão Social da Fundação Getúlio Vargas, sendo financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a partir do Programa Pró-Administração, do qual fui bolsista em 2010. Fazem parte formalmente sete universidades do país e outras duas em âmbito internacional, por meio de convênios. Tal fato ilustra a importância de estudos sobre gestão social e a participação política em um país de democratização recente e instituições democráticas que estão se consolidando.

No que diz respeito à produção acadêmica dentro da área de administração, em pesquisa publicada na Revista de Administração Pública (RAP), no ano de 2008, por Antônio J. Hocayen-da-Silva, Luciano Rossoni e Israel Ferreira Júnior (2008), sobre artigos publicados no ENANPAD<sup>1</sup>, os autores apontam para o aumento do número de artigos apresentados entre 2002 e 2003 e atribuem isso ao incremento da área

---

<sup>1</sup> Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

de gestão social e ambiental nas seções temáticas. O que pode ser entendido como um reflexo da atual relevância da temática.

Este estudo ressalta ainda a importância de se relacionar a política pública com sua dimensão espacial, dessa maneira, trazendo caráter interdisciplinar à pesquisa que já pode ser observado em duas publicações em congressos nacionais de áreas distintas. A dizer: “Intersetorialidade e Território: reflexões conceituais e práticas para compreensão de novas políticas sociais”<sup>2</sup>, apresentado no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política e “Nem desenvolvimento, nem territorial: sobre falácias no discurso das políticas públicas territoriais”<sup>3</sup>, apresentado no II Seminário Nacional Espaço e Economia: Políticas territoriais, intervenção do Estado e práticas sociais na reestruturação do espaço.

---

<sup>2</sup> Coautores: Fernando Guilherme Tenório e William dos Santos Melo.

<sup>3</sup> Coautores: William dos Santos Melo e Marcelle Fraga.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam (BOFF, 1997, p. 15).

### 2.1 Gestão Social: um debate contemporâneo

O conceito de Gestão Social emerge do contexto de mudanças no modo de produção ou de reprodução do capital. Isto é, diante da transição do fordismo para a produção flexível. Diante do compromisso fordista que visava a, frente às reivindicações proletárias e à própria necessidade de consumo das mercadorias, garantir a reprodução ampliada do capital por meio da garantia de direitos sociais. Com a falência do modelo e, conseqüentemente do compromisso fordista, a relação Estado *versus* sociedade civil sofreu mudanças estruturais. A Gestão Social surge, então, como resposta neoliberal à nova forma de reprodução ampliada do capital, flexibilizando, no campo político e social, a antiga luta por direitos universais, assim, substituindo-a por intervenções emergenciais com vistas ao controle da sociedade em tempos de mudança. Fase que ficou conhecida como ajuste neoliberal ou desajuste social (SOARES, 2001; 2003).

O tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como dos sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado-mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais; e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e produção dos agentes econômicos. Em ambos os casos, o que se tem observado é uma teoria e prática de gestão social muito mais coerente com a gestão estratégica do que aquelas consentâneas com sociedades democráticas e solidárias (TENORIO, 2004, p. 13).

Paralelo a esse movimento que se consolidava na esfera econômica, no interior do campo acadêmico, desenvolviam-se discussões críticas a respeito do tema. Dentre essas, destaca-se uma leitura diferenciada a qual vê as discussões sobre a gestão social inseridas nos estudos do par Estado-Sociedade; ou, de maneira invertida, considera o olhar da Sociedade sobre o Estado, assim, estabelecendo o par Sociedade-Estado (TENORIO, 2004). Esse novo enfoque ganha força no Brasil, a partir do processo de reabertura política no pós-ditadura militar e, em 1988, com a Constituição. A posse dos direitos políticos, após mais de 20 anos de supressão, fez com que questões e demandas políticas pudessem voltar à agenda pública. A cidadania retorna, assim, ao

palco de debates entre a intelectualidade brasileira. O conceito de gestão social passa, então, a inserir-se nesse contexto.

### 2.1.1 Teoria Social e Gestão Social

A leitura sobre a qual se debruça esta dissertação recorre à Teoria Social Crítica e à Teoria Crítica para pensar a gestão social como forma de ampliação da presença da sociedade civil no Estado, indo ao encontro de visões que têm como ponto de partida as ações da sociedade e não do Estado, isto é, que veem o Estado como parte da sociedade e a ela submetido. Isso porque a leitura do pensamento social crítico, isto é, de origem na teoria de Karl Marx (1818; 1888) já visualiza a própria separação entre Estado e sociedade como ideal. Segundo este autor:

[...] a divisão do Estado em família e sociedade civil é ideal, isto é, necessária, pertence à existência do Estado; família e sociedade civil são partes reais do Estado, existências espirituais reais da vontade; elas são modos de existência do Estado, família e sociedade civil se fazem, a si mesmas, o Estado. Elas são a força motriz. Segundo Hegel, ao contrário, elas são produzidas pela Ideia real (MARX, 2010, p. 30).

Em sua crítica, opõe-se à concepção de Hegel, para o qual, a existência da família e da sociedade civil seria resultado da realização da Ideia, cuja forma material é o Estado. Para Marx, no entanto, família e sociedade civil são as bases reais da existência do Estado e não o contrário. O pensamento hegeliano apresenta, assim, uma inversão na relação entre Estado político e sociedade civil, na qual esta fica subordinada àquele.

Não é seu próprio curso de vida que as une ao Estado, mas é o curso de vida da Ideia que as discerniu de si; e, com efeito, elas são a finitude dessa Ideia; elas devem a sua existência a um outro espírito que não é o delas próprio; elas são determinações postas por um terceiro, não autodeterminações; [...] o Estado político não pode ser sem a base natural da família e a base artificial da sociedade civil; elas são, para ele, *conditio sine qua non*. Mas a condição torna-se condicionado, o determinante torna-se o determinado, o produtor é posto como o produto de seu produto (MARX, 2010, p. 30).

O Estado assume assim um caráter místico, ou seja, sua existência não se apresenta concreta na realidade, mas como resultado da Ideia e não das relações sociais reais. Desse modo, no sentido de desmistificar o Estado, estabelecendo a relação necessária da sociedade como criadora do Estado e não o contrário, a crítica marxiana vai de encontro à separação entre Estado e sociedade civil, estabelecendo como fator determinante o segundo sobre o primeiro, isto é, ainda que o Estado político assuma autonomia, ele sempre será parte da sociedade civil. Sobre esse aspecto, Marx coloca-se

contra a existência do político, pois esse seria, em âmbito individual, a separação do próprio indivíduo entre civil e político.

A própria separação entre Estado moderno e sociedade civil é vista como momento especial da história, como parte da evolução histórica da divisão social do trabalho. Assim:

Ao subtrair a propriedade da coletividade e separar os homens do produto de seu trabalho, o modo capitalista de produção encontra abrigo em uma esfera socioeconômica separada da esfera política. Conforme Marx explica em *A Ideologia Alemã*, à medida que a propriedade privada se libertou da comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular, externa e separada da sociedade civil (MARX, 1846 *apud* POGREBINSCHI, 2009, p. 39).

Na *Crítica à filosofia do direito de Hegel* (2010), além da separação entre Estado e sociedade, Marx explicita a inversão na relação entre sujeito real [sociedade e família] e Estado [predicado], à medida que o Estado, dotado de autonomia, torna-se o agente [sujeito] da ação política, enquanto a família e a sociedade, embora sejam os criadores reais do Estado, tornam-se predicado deste.

Nesse sentido que a inversão sociedade-Estado ganha dimensão teórica. Enquanto no pensamento liberal elas se encontram separadas artificialmente, no pensamento de Marx, sociedade civil e Estado “[...] estão entrelaçadas, uma é a expressão da outra. A sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, isto é, das relações de produção que nela se instalaram” (GRUPPI, 1980, p. 26).

Essa artificialidade da separação entre Estado e sociedade civil é reforçada, ainda pelo estudo de Friedrich Engels (2002), em *A origem da família, da propriedade e do Estado*. Nesta obra são descritas, para diferentes sociedades, a origem desses elementos, evidenciando que o Estado tem origem na própria sociedade. Engels mostra que a origem do Estado está intimamente ligada ao próprio desenvolvimento das relações sociais e da divisão de classes.

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da idéia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar (ENGELS, 2002, p. 176).

Tendo sociedades que se organizaram sem o Estado; Engels conclui, como o fez Marx, que o Estado não é outro, senão, uma necessidade própria da sociedade, uma criação desta em meio às suas contradições. Mas para que fosse cumprida sua função de regulamentar as lutas da sociedade, a este Estado foram dados poderes que o colocaram acima da própria sociedade, buscando manter a ordem. “Este poder, *nascido da sociedade*, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 2002, p. 177) (grifos no original).

O poder do Estado emerge, por sua vez, de dois traços característicos. O primeiro diz respeito ao agrupamento da população<sup>4</sup> de acordo com uma divisão territorial. De maneira que, “tomada a divisão territorial como ponto de partida, deixou-se aos cidadãos o exercício dos seus direitos e deveres sociais onde estivessem estabelecidos, independentemente das gens e das tribos” (ENGELS, 2002, p. 177). Nesse sentido, Engels apresenta um importante componente para o entendimento do Estado, seu poder é territorial, isto é, acontece sobre um espaço determinado. O Estado não é, assim, algo que paira no ar, mas uma instituição espacializada, um poder territorialmente delimitado.

O segundo aspecto com relação ao poder do Estado acontece com a instituição de uma *força pública* que separa o povo das armas. Trata-se de um aspecto importante, pois, ao monopolizar a força, o Estado garante o controle, segundo regras estabelecidas, do seu uso. Impedindo que manifestações espontâneas da luta de classes sejam desencadeadas. Para manutenção dessa força o Estado reserva-se o direito a recolher impostos dos cidadãos. É nesse processo que ele se estabelece como ente acima da própria sociedade. “Donos da força pública e do direito de recolher impostos, os funcionários, como órgãos da sociedade, põem-se então acima dela” (ENGELS, 2002, p. 178). Engels mostra que o surgimento do Estado é decorrente da própria sociedade e seu poder deriva justamente da necessidade de controlar a luta que nela se desenvolve, dessa forma, garantindo sua sobrevivência.

No entanto o estabelecimento do Estado não significa que este tornará a luta equilibrada. Assim, “[...] como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa” (ENGELS, 2002, p.178). Engels identifica, nessa perspectiva, que o Estado possui íntima relação não apenas com a sociedade, mas

---

<sup>4</sup> O termo utilizado, por Engels, é *súdito* em função de sua leitura acerca de sociedades tradicionais.

com a classe social dominante e seu uso na manutenção da dominação de classes: “classe que, por intermédio dele [Estado], se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 2002, p. 178). De maneira objetiva, Engels exemplifica, ao longo da história, como se deu essa dominação:

Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (ENGELS, 2002, p. 178).

Ainda que seja uma realidade, o uso do Estado, pela classe dominante, efetiva-se, com maior ou menor autonomia, em momentos de maior equilíbrio nas lutas sociais, então, estabelecendo-se como moderador aparente. Em Marx, a transformação da classe burguesa em classe politicamente dominante é assistida em *O dezoito de Luis Bonaparte* (2011). É na Revolução Francesa que Marx identifica o surgimento do Estado a partir do momento de emancipação política, que “implica na cisão definitiva da vida em duas esferas, uma política e outra não política” (POGREBINSCHI, 2009, p. 39). Nesse momento, ao serem rompidos os laços aristocráticos, a classe burguesa pode emergir como classe política, dessa maneira, ocupando-se das funções do Estado. A crítica de Marx à emancipação política converge no sentido de que esta, conquanto estabeleça o princípio da igualdade formal, não alcança concretamente a universalidade. Se, no momento da revolução, burguesia e prole lutaram juntas contra o inimigo comum, a aristocracia, todavia a incorporação da classe proletária no aparato do Estado não será imediata. A classe, uma vez revolucionária, burguesa, assume seu caráter conservador diante da emancipação política do Estado.

É evidente que os estudos de Marx e Engels são datados, no entanto, uma série de reflexões por eles levantadas sobre o Estado deram início a toda uma escola crítica de pensamento. Aqui se destacam alguns desses elementos. O primeiro e mais importante é que o surgimento do Estado não se dá pela realização concreta da ideia, mas da própria necessidade da sociedade diante das lutas em seu interior. O segundo aspecto diz respeito ao poder do Estado, só possível para o controle do conflito de classes, como meio de estabelecer a ordem. O terceiro que este poder é territorial, não correspondendo a laços familiares, hereditários. O quarto constitui-se pelo monopólio das armas. Em quinto lugar, chama atenção que sua existência não corresponde ao

equacionamento das lutas sociais, mas no estabelecimento das regras do conflito. Por último, evidencia que a emancipação política, isto é, a separação do Estado dos laços tradicionais feudais, não significa a emancipação humana, mas, pelo contrário, pode conduzir ao estabelecimento de uma nova forma de dominação.

A partir dessas reflexões, iniciadas por Marx e Engels, diversos autores dedicaram-se a compreender como essa relação entre sociedade civil e Estado moderno acontece. Nesse sentido, ganha destaque a figura de Gramsci (1891-1937). Na leitura proposta, a sociedade passa a ser o foco dos estudos que envolvem a administração pública e não mais o comportamento do Estado por si só, como elemento independente. Gramsci, ao contrário da tradição ortodoxa marxista, enxerga a sociedade civil como parte da superestrutura, isto é, não apenas como manifestação da vida privada da sociedade (MÉDICI, 2007). Essa leitura abre espaço para que a sociedade civil possa ser vista como parte da vida política, exclusiva ao Estado moderno, à medida que ela passa a ter existência na política e não apenas na esfera da infraestrutura, como acontecia na leitura baseada na separação entre sociedade civil e Estado. O que se tem em Gramsci, portanto, é a possibilidade de extinguir tal separação naquilo que ele chamou de Estado ampliado, isto é, na junção entre a sociedade política, na forma do Estado criado como em Engels, com base no aparato coercitivo com monopólio da força e a sociedade civil que, como parte da superestrutura agora não se restringe à esfera econômica, mas também cultural, ideológica e política (VIOLIN, 2006).

Althusser, no entanto, irá formalizar essa junção da vida política entre sociedade política e sociedade civil, nos aparelhos ideológicos do Estado, que fazem parte das manifestações da sociedade civil, no entanto, com cunho político ideológico, tal qual produzido na superestrutura. Para isso, o autor retoma a ideia de poder de Estado. Toda luta política das classes gira em torno do Estado, isto é, em torno da posse, da tomada e manutenção do poder de Estado por uma certa classe ou por uma aliança de classes ou frações de classes (ALTHUSSER, 1985, p. 65). No entanto, Althusser faz uma grande contribuição ao separar o poder de Estado de seu aparelho, a luta política organiza-se, segundo o autor, em torno do primeiro; enquanto o segundo pode sobreviver inclusive a revoluções. Fato que ele percebe já no *18 brumário de Napoleão Bonaparte* e nas *Lutas de classes na França*, de Marx.

A contribuição de Althusser está em identificar que, dentro dos aparelhos do Estado, que tem caráter repressivo, existem outros conhecidos como aparelhos



ideológicos do Estado (AIE). Aquilo que Engels<sup>5</sup> chama de *força pública* é o que Althusser chama de aparelhos de Estado, isto é, “o governo, a administração pública, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões, etc.” (ALTHUSSER, 1985, p. 67). A eles correspondem os aparelhos que necessitam do uso da força.

A importância do conceito de aparelhos ideológicos de Estado está no fato de que, enquanto os aparelhos repressivos são de exclusividade do Estado, os ideológicos manifestam-se na esfera privada, todavia isso não significa reforçar a separação entre o público e o privado, mas elucidar que essas esferas, decorrentes da separação entre sociedade civil e Estado, como esta, não passam de uma ficção.

Como marxista consciente, Gramsci já respondera a esta objeção. A distinção entre o público e o privado é uma distinção intrínseca ao direito burguês, e válida nos domínios (subordinados) aonde o direito burguês exerce seus “poderes”. O domínio do Estado lhe escapa, pois este está “além do Direito”: o Estado, que é o Estado da classe dominante, não é nem público nem privado, ele é, ao contrário, a condição de toda distinção entre o público e o privado (ALTHUSSER, 1985, p. 69).

É, portanto, a forma especial de direito burguês quem cria a separação entre as duas esferas. Em seu elogio à Gramsci, Althusser evidencia que não é apenas sobre o poder de Estado que se dão as lutas sociais, mas existe uma outra arena. Se é possível e, muitas vezes, desejado que se mantenham os aparelhos repressivos do Estado, o mesmo não acontece com os aparelhos ideológicos do Estado. A arena da ideologia, assim como o poder de Estado, configura-se em outro espaço de lutas sociais. Isso porque, “ao que sabemos, nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer, ao mesmo tempo, sua hegemonia sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado” (ALTHUSSER, 1985, p. 71). Assim, mais uma vez, fica evidente que as relações entre Estado e sociedade civil são intrínsecas, pois partem de uma mesma realidade concreta. Os aparelhos ideológicos do Estado acabam, comumente, por constituir uma arena privilegiada da luta de classes, pois o exercício da dominação tem de conviver com muitas brechas deixadas às classes dominadas.

Na mesma linha das disputas em torno dos aparelhos de Estado, Manuel Correia de Andrade (1922-2007) reforça a ideia de dominação no âmbito do Estado. Este autor torna-se ainda fundamental, pois apresenta uma interessante análise da complexidade da relação de dominação do Estado frente à sociedade civil, evidenciando que as disputas

---

<sup>5</sup> Esta força pública existe em todo Estado; é formada não só de homens armados como, ainda, de acessórios materiais, os cárceres e as instituições coercitivas de todo gênero (ENGELS, 2002, p. 177).

pelo aparelho de Estado, desse modo, utilizando a linguagem althusseriana, são parte do próprio processo de reconhecimento de classe:

*Embora não se possa identificar o Estado com a sociedade, sobretudo depois da revolução burguesa que hipertrofiou o papel desempenhado pela sociedade civil, diante do Estado, se tem que admitir que ele representa a supremacia de uma determinada classe, a dominante, sobre as demais classes, as dominadas (ANDRADE, 1984, p. 17) (grifos no original).*

Se não é possível identificar o Estado com a sociedade civil, não se deve deixar ludibriar pela ideia de que este é autônomo aos grupos sociais diversos, embora constitua um aparato institucional próprio, ele ainda é parte da sociedade e sofre influências das classes sociais e dos diversos grupos pertencentes a cada classe.

*Quando se encara a noção de classe social de forma simplista, se é levado a pensar que há uma identidade de interesses entre os grupos que compõem a classe dominante, o que na realidade não ocorre; as classes existem em si, como uma realidade objetiva, depois elas se conscientizam de sua existência e dos seus interesses, tornando-se classes para si, e intensificam a luta para se apossar dos órgãos do poder (ANDRADE, 1984, p. 17) (grifos no original).*

Além disso, o autor chama atenção para o fato de o Estado ser objeto constante de disputas, de maneira que os grupos dominantes tenham de conviver constantemente com conflitos internos à própria classe dominante e desta com as classes dominadas, daí a participação de diversas instituições de uma mesma classe compondo um aparelho de Estado que busca constante reconhecimento.

*Mesmo quando no poder, as classes dominantes estão formadas por grupos sociais que têm interesses convergentes frente às classes dominadas, mas interesses diverges entre si. O Estado nunca é controlado por uma classe como um todo, mas por determinados grupos de uma classe – os grupos hegemônicos – que amplia ou retrai o grupo que tem acesso ao poder, que controla o aparelho do Estado (ANDRADE, 1984, p.17).*

Essa relação entre classes e grupos sociais possui uma dinâmica própria que reflete na ação do Estado, com isso, condicionando momentos de maior ou menor abertura política em função das relações sociais assistidas em respectivos momentos históricos de cada lugar. É diante dessas disputas que o Estado se desenvolve. Por essa leitura, portanto, o Estado, ainda que visto como ente autônomo, é condicionado pelas relações de poder que atuam no seu interior e, num momento histórico específico e mais democrático, também, exteriormente.

Daí haver ocasiões de maior liberdade para as várias classes, quando os grupos dominantes estão seguros do controle do poder, de haver períodos de repressão, quando os grupos que detêm o poder se conscientizam do risco de perdê-lo, e períodos de concessões, quando os grupos dominantes compreendem que para se manter no poder necessitam dividir parcelas desse poder com outros grupos da classe dominante ou com grupos mais ativos das classes dominadas (ANDRADE, 1984, p.17).

Andrade evidencia que diferentes graus de permeabilidade nas decisões do Estado envolvem as condições das disputas por poder, isto é, acontecem diante da percepção de ameaça de um grupo dominante em relação a outro grupo dominado. O Estado passa a ser visto, assim, como palco de reconhecimento de grupos sociais em disputa por seu aparato.

A história e o processo de produção do espaço constituem assim uma *interminável luta entre grupos sociais* dominantes entre si, e da classe dominante como um todo, frente às classes dominadas (ANDRADE, 1984, p.17) (sem grifos no original).

A razão dessa leitura está na capacidade do Estado em agir como aparelho repressivo e, ao mesmo tempo, ideológico; como desenvolvido anteriormente por Althusser, é esta capacidade que permite à classe dominante se reproduzir politicamente.

### **2.1.2 Deliberação e racionalidades: a tomada de decisão como problema**

Se no item anterior foi proposta uma reflexão acerca da relação sociedade-Estado. Neste item, pode-se avançar para uma reflexão acerca da tomada de decisão pública. Como visto em Gramsci, a participação da sociedade civil nas decisões do Estado constituem na ampliação deste, isto é, no Estado ampliado. Contudo outro aspecto referente à forma como essa decisão é tomada foi objeto de reflexão da chamada Teoria Crítica, termo cunhado por Horkheimer (1980) para se opor à Teoria Tradicional.

É importante mencionar que a leitura dos autores da chamada primeira fase da Escola de Frankfurt<sup>6</sup> era dotada de enorme pessimismo, em função, principalmente, do contexto histórico dos autores<sup>7</sup>. O maior expoente desse pessimismo é expresso em *A dialética do Esclarecimento*, de Adorno e Horkheimer (1985), na qual a esperança de

---

<sup>6</sup> Termo cunhado ao Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt

<sup>7</sup> Criado em 1923, os membros do Instituto de Pesquisa Social assistiram à ascensão e à queda do nazismo, tendo o próprio instituto que mudar de local por diversas vezes. *A Dialética do Esclarecimento* foi escrita no exílio dos autores, nos Estados Unidos da América (WIGGERHAUS, 2002).

emancipação do homem pela racionalidade moderna é duramente criticada e colocada como a nova prisão do homem, dado seu caráter instrumental. Assim, este trabalho é embasado nas segunda e terceira fases da Teoria Crítica. Isto porque, como já explicitado, a primeira geração visualiza na racionalidade instrumental o grande inibidor da emancipação do homem, no entanto não apresentam uma forma de superação para essa racionalidade (HONNETH, 1991).

Habermas, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt, no sentido de pensar a tomada de decisão pública, apresenta grandes contribuições, principalmente, com relação à formação da esfera pública. Em sua crítica da realidade, mostra que o privilégio dado ao cálculo individual impede que o homem tome decisões coletivas e defende a ideia de que a emancipação do homem só pode ocorrer se a sociedade estiver voltada para interesses públicos, visto que a racionalidade voltada para o cálculo individual serve à dominação do homem pelo homem; e não ao beneficiamento coletivo e ao fim dos elementos de coerção social. Dessa maneira, o autor inicia uma reflexão que tem, em uma forma diferenciada de pensamento, a saída possível para o pessimismo da primeira geração. Nas palavras de Habermas (2007, p. 13): “Uma pessoa só pode ser livre se todas as demais o forem igualmente”, pensar a liberdade individualmente, portanto, não é capaz de fazer com que o homem a experimente de fato.

Habermas (2007) propõe a existência de diversas racionalidades, sendo a instrumental apenas uma delas. Em sua argumentação, parte em defesa de uma racionalidade de tipo comunicativa, baseada na possibilidade de consenso entre as partes; e não na decisão estratégica, baseada no cálculo. Habermas propõe um novo paradigma teórico-social que implemente a razão a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa.

A ação social do tipo comunicativa é a base do entendimento da gestão social. Já que trata da gestão em que os atores sociais, num espaço político, a esfera pública, têm autonomia e poder para deliberar sobre as decisões políticas de ordem prática. A gestão estratégica baseada na racionalidade instrumental caracteriza-se pela formação de grupos sociais responsáveis por atingir objetivos específicos, calculando os custos da ação, é a tecnoburocrática<sup>8</sup>. As decisões são tomadas por esses agentes enquanto a

---

<sup>8</sup> “[...] a tecnoburocracia pode ser entendida como uma forma mais moderna ou mais técnica de burocracia. A autoridade tecnoburocrática é também racional-legal, mas a legitimação jurídica cede em grande parte para a legitimação técnica. (BRESSER-PEREIRA, 1977, p. 103)

população se configura como espectador, inerte às ações de cunho político que se configuram, dessa forma, em ações autoritárias (TENÓRIO, 2004).

Assim como a ação comunicativa se opõe à estratégica/instrumental, Tenório (2004) propõe a existência da gestão social como contraponto 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” (TENÓRIO, 2004, p 26). Como gestão, ela somente se efetiva quando os governos institucionalizam, na elaboração das políticas públicas, o cidadão como participante ativo no processo de decisão política.

Nesse sentido, a compreensão do termo gestão social seria a de um, conforme Tenorio (2008, p. 158), “processo dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”, de maneira que “o adjetivo *social* qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Nessa perspectiva, pode-se estabelecer o nexos no pensamento da gestão social com o pensamento crítico de origem marxiana, à medida que não mais o Estado, como ente autônomo, acima da sociedade civil, é o único responsável pelas decisões. Trata-se de um modelo de gestão na qual a sociedade civil tem *direito* à fala e a participar do projeto político, com isso, rompendo o monopólio do Estado sobre a coisa pública.

Porém não é somente esse aspecto que deve ser considerado, a própria dimensão da tomada de decisão é alterada para que a gestão social aconteça de fato, portanto, sendo necessária a mudança do espaço de decisão, marcada anteriormente pelo paradigma técnico. A gestão social sugere que o foco da decisão esteja no acordo entre as partes interessadas em determinada ação pública; e não nas vantagens técnicas dessa ação.

O que orienta a ação, nessa visão, é a percepção da própria sociedade com relação aos seus problemas, não existe um modelo ideal de Estado ou de sociedade, senão as vontades coletivas que devem ser apreciadas e absorvidas pelo aparelho de Estado.

Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a

ponto de estas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENORIO, 2008, p. 162).

À gestão social caberia restabelecer o elo entre sociedade civil e Estado, submetendo, novamente, aquele sobre este. Em outras palavras, à gestão social cabe intermediar a reaproximação dessas duas esferas separadas artificialmente pela modernidade. Trata-se, assim, de restabelecer o *direito à política* para a sociedade civil, rompendo com o autoritarismo burocrático baseado na técnica e em sua suposta neutralidade.

### **2.1.3 Cidadania e gestão social**

Por se tratar do restabelecimento de um direito à gestão social insere-se nas discussões sobre cidadania, em discussões, portanto, em torno da igualdade e da liberdade (MARSHALL, 1967). Conforme coloca Marshall (1967), a cidadania surgiu da emergência desses valores e dos movimentos históricos que se deram na busca de tais valores. As constantes disputas entre uma burguesia que se torna conservadora e uma classe proletária que ganha força política garante, progressivamente, direitos. Esses são de três tipos: civil, político e social, e cada uma dessas esferas orientadas pelos mesmos princípios de igualdade e liberdade. Assim, segundo Marshall (1967, p. 63), “o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual”. Para o autor (1967, p. 63), “por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”, e, por último, “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63).

A análise histórica proposta por Marshall (1967) deixa clara a dimensão jurídica de nossa sociedade ao entender a progressão dos fatos históricos relacionados à cidadania como o avanço dos direitos, o que se aproxima da abordagem de Milton Santos (1998), como será, mais à frente, apreciado. No que tange a este trabalho, o elemento político é o mais relevante como referencial, dada a natureza da temática. Tal elemento torna-se ainda mais interessante diante da particularidade do caso brasileiro.

Segundo José Murilo de Carvalho (2005), a trajetória com que esses direitos se estabeleceram foram distintos da trajetória inglesa, que se inicia com o avanço às liberdades individuais, isto é, com o estabelecimento dos direitos civis, que conduziram em seguida ao estabelecimento dos direitos políticos e esses, por sua vez, nas lutas por igualdade social, conduziram aos direitos sociais. No Brasil, a trajetória é bastante diferente: “Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de suspensão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra” (CARVALHO, 2005, p. 219).

É evidente que existem diversos caminhos para a cidadania. No entanto, as consequências são bastante diferentes. Se as lutas por direitos iniciam, como na Inglaterra, pelos direitos civis; e para a garantia destes desenvolvem-se os direitos políticos, as instituições tendem a ter uma estrutura mais descentralizada, com a instituição das três esferas de poder — legislativo, executivo e judiciário — com força similar, assegurados os direitos de participar das decisões, ainda que de maneira indireta pela eleição dos membros. Se, ao contrário, desenvolvem-se, primeiro, os direitos sociais, em um momento de recessão dos outros, é fortalecida uma visão centralizadora, cuja confiança é depositada no executivo (CARVALHO, 2005). Assim, segundo este autor, no Brasil, a preocupação com a representação política é substituída pelas expectativas com relação à ação do Estado. Esse “é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, 2005, p. 221).

Para Carvalho (2005), o Brasil nunca contou com uma sociedade civil suficientemente organizada capaz de participar da política, ao invés disso, construiu-se uma cultura política baseada na crença cega ao Estado onipresente. “A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população” (CARVALHO, 2005, p. 223). O resultado é a criação de “uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (CARVALHO, 2005, p. 224). A visão voltada para um Estado centralizador inibe, portanto, o avanço de outros direitos de cidadania, com destaque para os políticos, conforme se estabelecem relações de clientela entre os grupos da sociedade civil e o Estado. Por essa razão, estudar a

gestão social como parte do paradigma da cidadania é fundamental, pois pode ser vista como um intermédio nas relações sociais entre o Estado e a sociedade, em um território cujas decisões são fortemente centralizadas e a representação política é fraca. O que se agrava a partir da década de 1990, com o “ajuste neoliberal” (SOARES, 2001) e o ataque frontal às instituições do Estado, na pregação ao Estado mínimo. O argumento liberal é claro, o Estado é visto como um mal necessário, e deve ter atribuições mínimas, isto é, com exceção de alguns setores é o mercado quem deve assumir o controle da vida social; ao Estado, cabe apenas socorrer em situações emergenciais as desigualdades geradas pelo mercado, não é aleatório que este período foi marcado pela privatização de estatais, pela redução dos serviços públicos básicos, tal qual saúde e educação que também irão se privatizar. O Estado aparece como o grande vilão da humanidade.

Fazia-se, portanto, necessário rediscutir o papel da sociedade civil e do Estado nesse cenário conturbado em que o discurso único era limitado. É preciso ainda ressaltar que o Brasil vinha de um momento de transformações políticas intensas, a Constituição de 1988 consolidava-se, a representação política, embora fraca, era garantida, além disso, direitos sociais ficavam estabelecidos por diversos setores e eram garantidos também direitos civis. Ainda, assim, o discurso do Estado mínimo transforma-se em prática apenas quatro anos depois, com a eleição de Collor. Repensar o papel da administração pública e sua relação com a política e a sociedade civil entra, por conseguinte, na agenda dos estudos acadêmicos.

## **2.2 Participação Política e Instituições**

Concebendo que a gestão social é aquela prática que faz a mediação na relação sociedade-Estado, dessa maneira, garantindo direito político em meio às lutas por cidadania no Brasil, essa discussão não se pode furtar àqueles referentes à participação política. Segundo Avelar (2007), é parte do ideal democrático o envolvimento dos cidadãos na vida política. Essa seria, para esta forma de governo, o mecanismo de legitimação e de fortalecimento das instituições democráticas, além disso, reforça a ideia de que a participação política é parte dos direitos de cidadania.

A autora chama atenção que os canais de participação e a organização social em torno da política variam de acordo com o contexto histórico, mas pode-se expandir essa ideia e afirmar que variam também de acordo com o lugar. De maneira próxima à



argumentação apresentada, Avelar (2007) reconhece que existe uma dinâmica assimétrica na política, ainda que democrática: “As formas de inserção política de membros das elites diferem daquelas relacionadas aos provenientes da não-elite. É mais fácil para os primeiros se iniciarem nas atividades dos partidos políticos, nas entidades corporativas, e se alçarem aos cargos públicos” (AVELAR, 2007, p. 261). Assim, a forma e os canais de participação também se diferenciam, por exemplo, pode-se imaginar que organizações religiosas, entidades patronais e movimentos proletários e camponeses atuam e se inserem na vida pública de maneira diferenciada.

A participação política emerge junto à própria ascensão do Estado moderno nos séculos XVIII e XIX, quando se inicia o processo de emancipação do Estado e os laços tradicionais, familiares, cedem espaço para que a burguesia emergente pudesse ocupar o aparato estatal em “um fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos indivíduos” (AVELAR, 2007, p. 262). Trata-se do processo que, aos poucos, inibiu a aristocracia na vida pública e viu emergir uma classe burguesa que, posteriormente, incorpora setores da classe trabalhadora. Nesse sentido, o ideal de soberania popular, decorrente da ideia de igualdade, foi de extrema importância, pois permitiu com que os privilégios sociais fossem paulatinamente sendo questionados. Inicia-se uma luta por direitos de cidadania, como afirma Marshall (1967). Assim, em torno da ideia de igualdade formal, os direitos de Cidadania se estenderiam. No que diz respeito à participação política, “os partidos políticos, os movimentos sociais e as subculturas políticas foram exemplos da ampliação da participação e do fortalecimento da sociedade organizada, particularmente no século XX” (AVELAR, 2007, p. 263). A participação política institucionalizava-se<sup>9</sup>.

Como já exposto, a forma como tais direitos se desenvolvem é condicionada pelo contexto histórico de cada país. No Brasil, as discussões sobre participação só terão início no século XX, diante da urbanização decorrente do processo de industrialização, com a formação de um proletariado que irá se organizar, primeiro, em torno do “anarcossindicalismo” e, posteriormente, consolidar-se-á nos anos de 1930, quando, sob governo Vargas, vincular-se-ão ao Estado. O período de 1930 deflagra o caráter

---

<sup>9</sup> Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições tornam-se organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a “falar pela” organização (O'DONNELL, 1991, p. 27).

contraditório dos direitos de cidadania, pois, conquanto permaneçam os partidos, o sistema representativo é suprimido pela centralização do poder no Executivo da União, ainda assim, pode-se acompanhar, como já mencionado anteriormente (CARVALHO, 2005), um avanço dos direitos sociais.

Tendo o Brasil experimentado um curto período de democracia, entre 1945 e 1964, foram assistidos avanços na participação de movimentos sociais, tanto na cidade, com o sindicalismo decorrente da nova industrialização na década de 1950, como no campo, com o ressurgimento das Ligas Camponesas. O curto período foi interrompido por uma ditadura de caráter militar e, mais uma vez, são caçados direitos civis e políticos. O que não significaria um recrudescimento dos direitos sociais, pois se apresentam inclusive alguns avanços como o Estatuto da Terra<sup>10</sup>. E os direitos sociais avançaram a despeito dos direitos civis e políticos. A participação no Brasil, do século passado, esteve, por duas vezes, restrita diante de um Estado centralizador e com base no executivo da União (CARVALHO, 2005).

A partir do exposto, já se pode inferir algumas características a respeito da definição do que é participação política, como, por exemplo, que o seu desenvolvimento depende do contexto histórico, social e geográfico. Sabe-se ainda que o seu desenvolvimento dá-se em formas institucionais legítimas, isto é, com respeito à soberania popular. Entretanto o que é participação política? Uma definição bastante objetiva a caracteriza como “a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político” (AVELAR, 2007, p. 264). Pizzorno (1975 *apud* AVELAR, 2007, p. 264) expande o entendimento e define participação como “a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema político de interesses dominantes”.

Ainda que existam disputas em torno do aparato público a participação política só pode se desenvolver diante das regras legitimadas pela sociedade.

Mesmo se o sentimento é de oposição a um sistema dominante, a participação política ocorre dentro de limites e regras definidas por esse sistema, legitimando-o. Por isso, uma definição de participação abrange as ações que ocorrem nos limites e regras de um sistema político, e os atores em disputa procuram maximizar sua influência nas decisões políticas. Todas as ações que extrapolam as regras

---

<sup>10</sup> Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>.

dominantes, confrontando-as, deveriam ser tratadas em outras categorias sociais (AVELAR, 2007, p. 265).

Aqui é estabelecido um importante aspecto analítico sobre participação política, visto que não se trata de compreender a participação como quaisquer atos políticos, mas somente aqueles formalizados em meio às instituições políticas existentes, com respeito às normas. Não é aleatório que a participação política no Brasil tenha sido inibida ao longo do século XX, diante de normas rígidas e baseadas na centralização do Estado.

Os mecanismos institucionais de participação são de diversas ordens, desde o processo eleitoral, que inclui todos os membros de um sociedade, até influências de grupos corporativos no aparato do Estado, ou mesmo no interior da sociedade civil. As formas de participação não são excludentes, podem ocorrer parcerias entre instituições do Estado e da sociedade civil na decisão de políticas públicas, por exemplo.

A existência de canais de participação, no entanto, não significa necessariamente que a participação de fato aconteça. Por exemplo,

O canal eleitoral só é um canal de participação democrática quando a sociedade se organiza em uma pluralidade de associações, de modo que seus líderes mais representativos são alçados para as atividades eleitorais e partidárias e encontram igualdade de recursos e de oportunidades na disputa eleitoral (AVELAR, 2007, p.266).

A relação entre participação política e as instituições democráticas é fundamental para se compreender os limites e as possibilidades do modelo democrático. O quadro desenhado por O'Donnell (1991) não é dos mais otimistas para o Brasil e outros países, onde, defende o autor, desenvolveu-se uma prática institucional que ele chamou de “democracia delegativa”. A leitura deste autor vai ao encontro do pensamento de que, no Brasil, o modelo representativo manteve a forte concentração de poder no Executivo da União.

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: (ou, eventualmente, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) quem ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabeça ele definir (O'DONNELL, 1991, p. 30).

Não é uma exclusividade do Brasil, como deixa claro o autor, mas pode-se inserir o país nesse contexto. O efeito é que outras instituições, mesmo representativas, são consideravelmente frágeis, consideradas apenas como mecanismos para os quais o

presidente da república deve prestar conta. É importante mencionar que a prática delegativa não é antidemocrática, é fruto da vontade da maioria em delegar a uma autoridade as responsabilidades da nação, assim, se estabelece uma arena de disputas em torno do cargo e cabe aos cidadãos escolher o eleito. Contudo vai de encontro à prática política, pois se espera que, ao final do momento representativo, os eleitores voltem à posição de espectadores passivos, ou no máximo animados com as ações do eleito (O'DONNEL, 1991).

O'Donnel (1991) chama atenção para a visão orgânica desse tipo específico de democracia, nela, a nação apresenta-se fragmentada, doente e cabe ao eleito pensar na cura da nação. Se é verdade que cabe ao presidente escolher a cura para o país, assim como faz o médico, pode-se recorrer ao conhecimento técnico.

Além do mais, como na cirurgia, alguns problemas da nação só podem ser resolvidos com critérios altamente técnicos. Os técnicos, especialmente em política econômica, devem ser protegidos politicamente pelo presidente contra as múltiplas resistências da sociedade, até que o processo de convalescença esteja bem avançado. No meio tempo, é "óbvio" que essas resistências — provenientes do Congresso e dos partidos, ou de associações de representação de interesses, ou simplesmente da rua — têm de ser ignoradas (O'DONNEL, 1991, p. 31).

Em uma democracia delegativa, o discurso tecnocrático é fortemente incentivado e defendido, é ele que garante ao Executivo legitimidade de ação. Reforça, também, a visão centrada no presidente, pois a ele cabe, diante dos recursos técnicos disponíveis, escolher a melhor solução para os problemas da nação.

O discurso organicista rima pobremente com os áridos argumentos dos tecnocratas, e o mito da delegação é perversamente consumado: o presidente se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados existentes, e se torna o único responsável pelos sucessos e fracassos de "suas" políticas (O'DONNEL, 1991, p. 31).

Se o modelo em si não é antidemocrático, pois é baseado na vontade da maioria, o mesmo não se pode dizer da prática cotidiana da política. A técnica manifesta-se como componente principal do autoritarismo do Estado, reforçando o poder político nas mãos do Executivo da nação. As instituições podem ser facilmente ignoradas, pois, frágeis, são facilmente questionadas. No entanto, em uma democracia, a pluralidade de atores sociais contribui para que a vontade do presidente, caso desagrade sua base, seja abertamente criticada, o que não significa que o poder dado ao Executivo seja questionado, mas pode ser ao menos isolado, perdendo seu apoio em outras instâncias formais e informais.

Nas democracias delegativas, os partidos e o Congresso manifestam suas críticas a respeito das políticas levadas a cabo. Às vezes os tribunais, baseados em "razões formalistas, legalistas", impedem medidas flagrantemente inconstitucionais. As associações de trabalhadores e de capitalistas se queixam peremptoriamente. O partido (ou partidos) que elegeu o presidente se desespera com sua perda de apoio popular, e começa a recusar apoio parlamentar às políticas "dele". Isso aumenta ainda mais o isolamento político do presidente, suas dificuldades de formar uma coalizão estável no Congresso, e sua propensão a evitar, ignorar e/ou corromper essa e outras instituições (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Os efeitos desse tipo de democracia fazem-se sentir na tomada de decisão sobre políticas públicas. Enquanto em modelos cujas instituições são fortes e relativamente autônomas, as propostas passam necessariamente pela apreciação e aprovação de diversos mecanismos de controle; na democracia delegativa, por contar com um baixo grau de institucionalização e com um executivo forte que não precisa prestar contas, as decisões são mais velozes e as políticas públicas implementadas mais rapidamente. O que em certa medida reforça a popularidade de muitos presidentes e aprofunda a própria estrutura delegativa, visto que os espectadores passivos podem se contentar com as ações implementadas pelo “salvador eleito”.

Fica evidente que o modelo representativo brasileiro enfrenta grandes desafios que refletem sobre a prática da participação política. No entanto, ainda que a literatura sobre participação política no Brasil, com foco na representação política, retrate um processo complexo com muitas restrições, desde a Constituição de 1988, são muitas as ações institucionais que buscam ampliar a participação política. A criação de mecanismos de participação direta é uma delas. Coelho e Favareto (2008) mostram que houve uma grande ampliação no número de instituições participativas. Com base em dados do IBGE (2001), os autores evidenciam que, já no início da década de 2000, existiam cerca de 27.000 fóruns participativos, cerca de cinco fóruns por município.

A ampliação, em termos instituições, dos canais de participação é atribuída pela “demanda de setores populares por participação nas instâncias decisórias e de gestão de políticas” e também pela

[...] expectativa dos gestores públicos de que estas instituições possam contribuir para ampliar os canais de comunicação e negociação entre o Estado e sociedade, tornando possível definir políticas mais viáveis e justas com significativo impacto sobre a pobreza e a desigualdade (COELHO; FAVARETO, 2008, p. 16)

Uma das premissas para expansão desses espaços é que eles estimulem a população a participar, tendo em vista que os custos da participação passam a ser de responsabilidade do Estado. Não obstante a isso, restam problemas de assimetria, tais como os apontados por Avelar (2007), nesse sentido, os espaços institucionais teriam de desenvolver mecanismos para “alterar a balança de forças entre os participantes” (COELHO; FAVARETO, 2008, p. 16). Ainda que isso fosse desenvolvido, deveria haver, por parte dos gestores, uma postura diferenciada, aberta às opiniões e demandas dos participantes.

Tais desafios são potencializados dada a cultura política do Brasil, com base na crença de que o executivo é capaz de resolver as questões sociais e políticas do país, além da falta de recurso de muitos movimentos e organizações da sociedade civil, somado ao arranjo burocrático do Estado brasileiro. Ademais, poucos são os recursos destinados às ações de decisão nesses fóruns. No entanto é preciso ter em mente que “a participação política continua sendo o principal fundamento da vida democrática, e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2007, p. 269). Pensar formas institucionais de ampliar a participação, corrigindo falhas do modelo representativo e ampliando os canais diretos, é uma das premissas para se alcançar o amadurecimento democrático.

### **2.3 Do Território à Região, da Região ao Território**

Esta seção dedica-se a compreender como alguns autores do século XIX até início do século XXI pensaram o espaço e as implicações políticas que essas formas assumiram. Trata-se de uma discussão conceitual em torno do espaço e das relações sociais que se desenvolvem em seu interior. Constitui-se também de uma segunda etapa do referencial para compreender, como território e cidadania, aproximaram-se.

#### **2.3.1 O Estado-nação: notas sobre o território nacional**

Ao se pensar no conceito de território, não se pode furtar ao autor fundador da geografia e o primeiro a ressaltar a importância do território como mecanismo de análise científica da sociedade. “A obra de Ratzel é um ‘momento epistemológico’, quer se trate de sua *Antropogeografia* ou de sua *Geografia política*” (RAFESTIN, 1993, p. 12), dessa maneira, Claude Rafestin, um geógrafo de grande importância para os estudos territoriais contemporâneos, refere-se a Ratzel. Tal importância deve-se ao fato de o território representar a junção de um povo a uma terra, trata-se da apropriação de

uma parcela determinada da superfície terrestre por um grupo humano, e mais do que isso: “o território representa as condições de trabalho e existência de uma sociedade” (MORAES, 2005a, p. 19). De maneira que, “Para Ratzel, o elemento fundador, formador do Estado, foi o enraizamento no solo de comunidades que exploram as potencialidades territoriais” (RAFESTIN, 1993, p. 13). A associação entre território e Estado é evidente na obra de Ratzel: “quando a sociedade se organiza para defender o território, transforma-se em Estado” (MORAES, 2005a, p. 19). Como um homem de seu tempo, influenciado pelo pensamento hegeliano, esse autor enxergava no Estado a única forma possível de poder.

Em todo caso, Ratzel na sua geografia política, faz eco ao pensamento do século XIX que racionaliza o Estado. Dá ao Estado sua significação espacial, “teoriza-o” geograficamente. Aliás, nisso ele foi influenciado por uma longa tradição filosófica que encontrou em Hegel o seu mais brilhante representante (RAFESTIN, 1993, p. 15).

De maneira crítica, não obstante reconheça que Ratzel seja um homem de seu tempo, Rafestin (1993) aponta ser a geografia política desse autor uma geografia do próprio Estado, isto é, constitui na teorização geográfica do poder, sendo o Estado todo-poderoso. É importante, no entanto, mencionar que a obra de Ratzel estava profundamente ligada aos interesses do Estado alemão, trata-se de um autor que se insere no contexto de unificação alemã e teve sua vida engajada no processo de expansão do Estado nacional alemão, em conjunto com Otto Von Bismarck<sup>11</sup>, os estudos de Ratzel serviram, assim, para legitimar a expansão alemã (PERICO, 2009).

Segundo Antonio Carlos Robert de Moraes (2005a), Ratzel era um intelectual engajado ao projeto expansionista bismarckiano. De maneira que:

É fácil observar a íntima vinculação entre as formulações de Ratzel, sua época e o projeto imperial alemão. Esta ligação se expressa na justificativa do expansionismo como algo natural e inevitável, numa sociedade que progride, gerando uma teoria que legitima o imperialismo bismarckiano. Também sua visão do Estado como protetor acima da sociedade, vem no sentido de legitimar o Estado prussiano, onipresente e militarizado (MORAES, 2005a, p. 19).

Nesse sentido é importante citar um outro conceito que surge da relação homem-espaço, que é o conceito de “espaço vital” que diz respeito à necessidade territorial que um povo tem em vista de sua própria sobrevivência a partir dos usos dos recursos naturais, da construção de tecnologia e da demografia (PERICO, 2009).

---

<sup>11</sup> Primeiro-ministro do reino da Prússia (1862-1890).

O caráter expansionista é claro: à medida que ocorre crescimento do grupo social há maior necessidade de usos dos recursos e, portanto, é legítima a expansão, há também que se defender o território, pois o espaço torna-se vital, como o próprio conceito, para a reprodução do homem. Como menciona Perico (2009), o caráter expansionista do conceito de território e seu derivado “espaço vital” é logo absorvido no contexto de expansão alemã, no entanto, não sem críticas. Essas vieram, principalmente, da literatura francesa com particular atenção para Vidal de LaBlache, que desenvolveu, em contrapartida, o conceito de região, dando início à consagrada geografia regional. Além da crítica, o conceito de Ratzel deixou de ser privilegiado pela sua associação ao processo de expansão nazifascista, “o conceito de região ganhou força em relação ao conceito de território devido à rápida apropriação das teorias ratzelianas pelos nazistas, o que contribuiu para seu desprestígio” (PERICO, 2009, p. 55).

### **2.3.2 A emergência da região**

Ainda no século XIX, França e Alemanha – Prússia à época – disputavam a hegemonia no continente, a vitória prussiana e a consequente anexação dos territórios da Alsácia e Lorena, cujos recursos eram de fundamental importância para o desenvolvimento industrial, conduziram o Estado francês à institucionalização da geografia e ao combate aberto ao pensamento geográfico alemão que, como visto anteriormente, legitimava o expansionismo prussiano (MORAES, 2005).

Próprio do pensamento liberal burguês, a separação entre ciência e política é assistida em diversas ciências sociais, e a geografia também terá sua versão positivista. Indo propositalmente de encontro à geografia política de Ratzel, que terá como principal expoente Vidal de LaBlache, que “vestindo uma capa de objetividade, condenou a vinculação entre o pensamento geográfico e a defesa de interesses políticos imediatos, brandindo o clássico argumento liberal da ‘necessária neutralidade do discurso científico’” (MORAES, 2005a).

LaBlache cria ainda o conceito de região que terá destaque e desdobramentos tanto teóricos quanto práticos. No âmbito teórico, a região geográfica é definida como “uma parte da superfície da Terra [...] caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia [...]” (CORREA, 1987, p. 23). Ela abrange uma paisagem na qual componentes humanos e naturais se entrelaçam de maneira harmoniosa. Os



desdobramentos do conceito de região geográfica, associada ao pensamento positivista, definem esse conceito a partir de critérios de diferenciação, em que os lugares que compõem uma região possuem diferenças menores em relação a outro conjunto de lugares. Assim, a partir de elementos escolhidos pelo pensador, pode-se agrupar lugares e diferenciá-los de outro conjunto de lugares com características distintas.

O conceito de região tem sido amplamente empregado visando à ação e controle do espaço e da população que nela reside. Isso se agrava tendo em vista as relações de classe e a organização espacial derivada de políticas públicas de caráter econômico. O tipo de regionalização, independente do seu caráter, está sempre baseada em uma leitura tecnocrática do espaço, que elege verticalmente os critérios de diferenciação do espaço, podendo esses ser elementos naturais ou mesmo o privilégio a um ou outro setor econômico, com vistas a expansão do capital.

No capitalismo, as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais *um discurso* da recuperação e desenvolvimento é aplicado. Trata-se, na verdade, do emprego, em um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento. Este discurso esquece, ou a ele não interessa ver, que no capitalismo as desigualdades regionais constituem, mais do que em outros modos de produção, um elemento fundamental de organização social (CORREA, 1987, p. 48) (sem grifos no original).

No trecho acima, Roberto Lobato Corrêa (1987) ilustra como o capitalismo pode assumir uma postura de dominação do espaço a partir das políticas regionais. A própria concepção ideológica da ciência contribui para essa atuação autoritária sobre o espaço, ocultando e legitimando a ação interessada do Estado sobre o espaço.

### **2.3.3 De volta ao território**

Relegado durante boa parte do século XX ao ostracismo, o conceito de território ficou fechado a estudos geopolíticos e se viu preterido dentro do próprio campo da geografia diante do pensamento regional. A suposta neutralidade fez com que um conceito originalmente político fosse abandonado. Assim, “com a despolitização da reflexão geográfica, subjacente à hegemonia da geografia regional francesa, o conceito de território foi praticamente banido desse campo de investigação” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 27).

A retomada do conceito de território não acontece de maneira espontânea, a aproximação do pensamento geográfico aos movimentos sociais nos países da Europa é

um dos elementos decisivos (SAQUET, 2010). Nesse sentido, o conceito de território retorna imerso no movimento de reaproximação da ciência geográfica com a política. De maneira que “o território é determinado por condições bem específicas dos anos 1960-70: corresponde ao uso e à apropriação material do espaço e aos conflitos sociais, para além da atuação do Estado [...]” (SAQUET, 2010, p. 33).

O pensamento geográfico aproxima-se, assim, das lutas dos movimentos sociais surgidos nos anos de 1960 e 1970, o próprio papel do intelectual é objeto de reflexão diante de novas leituras de Marx, com destaque para Gramsci, entre outros. Ou seja:

O resgate desse conceito [território] pela Geografia ocorre no âmbito da repolitização do temário da disciplina subjacente ao movimento de renovação do pensamento geográfico a partir dos anos 1960, com base numa orientação metodológica marxista que propõe uma reflexão essencialmente econômica e política, e resulta numa concepção que qualifica o território pelo seu uso social (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 27).

No tocante ao tema, Moraes (2005, p. 33) complementa lembrando que o processo de mudanças no pensamento de uma ciência:

[...] não é isento de tensões, antagonismos, e muito menos autônomo em relação ao movimento político da sociedade. Ao contrário, tais valores são componentes fundamentais desse movimento, na medida em que o espaço (sua gestão, sua representação, os projetos e imagens a seu respeito) representa um dos condutos mais eficazes do poder.

A própria compreensão das relações de poder alteram-se significativamente.

O desvendamento das relações de poder e da ideologia se faz fundamental porque, nesta, age-se na orientação e constituições do *eu*, do indivíduo, integrando-o à dinâmica socioespacial através das mais distintas atividades da vida em sociedade. [...]. O território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume diversos significados, a partir de territorialidades plurais, complexas e em unidade. E esta é uma questão fundamental, que marcou a *redescoberta* do conceito de território sob *novas* leituras e interpretações: mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder (SAQUET, 2010, p. 33) (grifos no original).

As mudanças nos padrões de acumulação capitalista traziam novos desafios às ciências humanas e, com isso, impulsionam a geografia a mudar de caminho para a superação de antigos paradigmas da ciência moderna.

Na geografia, nessa transição que se dá a partir dos anos 1950, até o final da década de 1970, busca-se romper e superar as abordagens positivista e neopositivista, pragmática, quantitativa e meramente descritiva, muito presente, por exemplo, na geografia regional francesa até este período, que negligencia o conceito de território em favor da utilização do conceito de região, entendido, sucintamente,

como um recorte espacial com determinadas características naturais (*físicas*) e humanas (SAQUET, 2010, p. 38).

A crítica ao conceito de região fundamenta-se, segundo Saquet (2010), apoiado no pensamento de Yves Lacoste, ao considerar a região como um conceito-obstáculo à medida que, para o período da geografia regional, as análises geográficas são superficiais “centradas na descrição de paisagens, mascarando a análise de relações de classe, a atuação do Estado e outros processos” (SAQUET, 2010, p. 38).

A superação do conceito de região e o ressurgimento do conceito de território estão, portanto, profundamente ligados às mudanças nos paradigmas das ciências humanas; e estas, por sua vez, fortemente influenciadas pelo contexto histórico de mudanças no padrão de acumulação do capital, assim:

É preciso superar as concepções simplistas que compreendem os territórios sem sujeitos sociais ou esses sujeitos sem territórios e apreender a complexidade e a unidade do mundo da vida, de maneira (i) material, isto é, as interações no e com o lugar, objetiva e subjetivamente, sinalizando para a potencialização de processos de desenvolvimento (SAQUET, 2010, p. 24).

E continua Saquet (2010, p.39): “havia necessidade de superação de estudos dicotomizados e descritivos, tanto na geografia como na sociologia e na economia, diante da complexidade cada vez mais intensa do capitalismo e seus aspectos culturais”. Fica evidente que o conceito de território não apenas se renova, como se torna mais complexo, pois se encontra no interior das discussões sobre a própria ciência e o método científico, no interior da reaproximação do campo científico com a sociedade.

Neste conturbado final de século XX, sente-se que, por um processo dialético, a Geografia se renova, até certo ponto voltando às origens. E volta às origens ao abandonar uma posição falsamente apresentada como neutra, face às deliberações políticas, e descomprometida com os grupos políticos e as classes sociais (ANDRADE, 1984, p. 13).

Manuel Correa de Andrade (1984) marca bem essa reaproximação da geografia com a sociedade, como se pode ver no trecho supratranscrito, critica ainda o pensamento positivista como falsamente neutro, na mesma linha de Lacoste ao criticar o pensamento regional.

Esqueceram-se estes geógrafos [positivistas] da contribuição de cientistas sociais de áreas afins, e em nome de uma neutralidade científica, *deixaram de lado as noções de espaço e de território e as implicações sociais da produção dos mesmos, dando ênfase à noção de paisagens e de regiões*, ligando-se esta noção, este conceito à idéia de região natural (ANDRADE, 1984, p. 15) (grifos no original).

Reconhecida, por Andrade, como um processo dialético, a renovação do pensamento geográfico não ficaria imersa no seu próprio campo, como menciona Saquet (2010), é na relação da geografia com outras ciências que o pensamento geográfico se renova, dialogando principalmente com a filosofia, a sociologia e a economia — seja na crítica ao Estado como única forma de poder, como faz Rafestin (1993); seja pelo reconhecimento de uma nova sociologia do poder, como se inspiram diversas leituras contemporâneas baseadas em Foucault (2004); ou mesmo em reconhecer no materialismo histórico as relações de poder e dominação, como fazem Santos (1998) e Andrade (1984). Compreender a emergência do conceito de território implica em passar por esses autores e reconhecer que o aspecto comum à abordagem territorial é a sua ligação com as relações de poder.

#### **2.3.4 A construção teórica do conceito de território**

Esta etapa do estudo constitui em um esforço em apresentar diversas leituras contemporâneas sobre o conceito de território, entendido conforme as abordagens a partir da década de 1950, quando se observa, como no item anterior, a renovação do conceito. Para tanto, parte-se do texto de Marcos Saquet (2010), *Abordagens e concepções de território*, onde o autor focaliza a construção teórica do conceito a partir de intelectuais italianos, dessa forma, apresentando uma série de abordagens que permitem reconstruir a trajetória contemporânea do conceito. Em seguida, analisa-se, na presente pesquisa, a abordagem francesa, marcadamente por Claude Rafestin e, por último, são apresentados autores brasileiros e a proposta territorial de Milton Santos (1998), na qual já se apresentam as células matriciais da abordagem territorial das políticas públicas brasileiras.

Na leitura de Saquet (2010), o território é marcado como espaço de relações entre os homens e entre estes e a natureza. Sob esse enfoque, o conceito de território ganha uma leitura relacional e se distingue das leituras estáticas e descritivas da paisagem, isso implica em reconhecer que o território é dinâmico e que as relações podem e se alteram ao longo do tempo. Assim, com base em geógrafos italianos (Umberto Toschi e Cesare Saibene) que criticam as abordagens clássicas da sociologia e da economia, as quais afirmam ser o território entendido como área, superfície e palco de ações, advogam para um conceito de território que signifique um lugar de relações, internas e externas (em *pequenas e grandes* escalas), como *espaço aberto* em constante transformação.

A formação do território dá-se a partir das relações de produção que se manifestam na construção de um espaço, ao ser resultado dessas relações, o território afasta-se do espaço dado, natural, e se transforma em espaço construído pela ação humana: “o conceito de território consta, na argumentação desses autores [Vagaggini e Dematteis, 1976], como o espaço ocupado, apropriado e controlado; produto de relações sociais de produção que se reproduzem na formação do território [...]” (SAQUET, 2010, p. 59). Sendo as relações sociais de produção no capitalismo, relações que refletem a dominação do homem pelo homem, as relações sociais existentes no território são, portanto, de poder.

A abordagem materialista do espaço é marcante nas obras dos escritores italianos e antecede ainda a leitura de Claude Raffestin (1993) no que diz respeito à produção do território e, por isso, constitui-se no primeiro momento desta análise.

Magnaghi (1976) também compreende o território de forma similar a Indovina e Calabi (1974), centrado na relação capital-trabalho: é um lugar e meio de produção social, usado, organizado e gerido por sujeitos sociais, políticos e/ou econômicos. Há um arranjo das relações de poder, que são multidimensionais, na reorganização do capital, o que antecede a abordagem de Raffestin (1980) sobre essa questão. Com isso fica claro que Alberto Magnaghi tem uma compreensão também materialista, na qual, o território significa fluxos, normas conflitos, influência e dominação; gestão político-econômica; redes intra e extralocais; valorização do capital e relações de poder; é produto e condição dos processos sociais (SAQUET, 2010, p. 71).

As relações que se manifestam no território não são, portanto, simples, verticais, em que o Estado define e delimita o espaço, mas, ao contrário.

[...] existe uma pluralidade de sujeitos, em relação recíproca, contraditória e de unidade entre si, no e com o lugar e com outros lugares e pessoas; identidades. Os elementos basilares do território, ou seja, as redes de circulação e comunicação, as relações de poder, as contradições e a identidade, interligam-se, fundem-se uma nas outras numa trama relacional (multitemporal e multiescalar) indissociável (SAQUET, 2010, p. 158).

O Estado é apenas mais um ator no território, com maior ou menor importância dependendo do contexto histórico. É a fusão entre as relações de naturezas diversas que caracterizam o território, não se trata, logo, de uma questão de escala, definida *a priori* pelo Estado, o território delimita-se segundo o alcance das redes que nele atuam.

As redes são múltiplas e articuladas envolvendo e sendo envolvidas por sujeitos diversos, interesses, necessidades, escalas, lugares. Os indivíduos se territorializam na interconexão, na relação, no movimento, na unidade e na diversidade. As redes são mais intensas,

complexas, heterogêneas, velozes e têm *novos* significados (SAQUET, 2010, p. 160).

Para esses autores, estudar um território implica em analisar as relações que se desenvolvem nas redes dos sujeitos sociais de um determinado espaço. O território é delimitado por essas relações.

A sociologia francesa também apresenta importantes reflexões para a compreensão do conceito de território, tendo, na figura de Claude Raffestin, um dos grandes expoentes do pensamento territorial, ou ao menos pioneiro na renovação da geografia. Raffestin merece destaque, ainda, por aproximar seu pensamento ao estudo das organizações, ou melhor, do papel das organizações na gestão dos espaços.

Nossa sociedade é uma sociedade de organização. Nascemos em organizações, fomos educados por organizações e a grande maioria de nós se consagra uma grande parte de sua existência a trabalhar para organizações [...]. As organizações canalizam, bloqueiam, controlam, ou seja, domesticam as forças sociais” (STOURDZÉ, 1973 *apud* RAFFESTIN, 1993, p. 39).

O Estado seria, portanto, uma organização de fundamental importância na gestão do território, pois reivindica para si esse papel proeminente para manutenção de seu próprio poder.

O Estado só recorta o espaço em malhas mais ou menos cerradas por uma única razão: deve encontrar a “malha” mais adequada para, levando em consideração os seus meios, “ver” o melhor possível. Só abre certas vias de comunicação e traça certas fronteiras por essa razão (RAFFESTIN, 1993, p. 39).

Fica claro no pensamento desse autor que o território é, antes de tudo, um instrumento de poder, daí que se pode afirmar ser o território, ao mesmo tempo, resultado das relações de poder e, também, um mecanismo. Isso, de antemão, afasta o texto de leituras eufóricas sobre a abordagem territorial nas políticas públicas, pois, ao reconhecer o território como instrumento de poder, pode-se compreender que novas repartições do espaço são reflexos de uma nova organização da sociedade, a qual o Estado também está atento.

Assim como na análise dos intelectuais italianos, o poder manifesta-se a partir de relações mais ou menos definidas, isto é, seja no interior dos aparelhos de Estado – mais evidentes –, seja nas relações cotidianas – mais diluídas. O poder é visto, assim, como “[...] um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois pólos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder” (RAFFESTIN,

1993, p. 53). Nesse processo, “o poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. [...]. O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações” (RAFFESTIN, 1993, p. 58). Dessa maneira, espaço e território são conceitos distintos, pois o espaço se refere ao local sem ação humana, nesse sentido, aproxima-se da abordagem conceitual dos geógrafos italianos, segundo a qual, o espaço é dado em oposição ao construído. Raffestin, no entanto, relaciona os dois conceitos: “Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

De maneira ampliada, Souza (2006) define território como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder e se afasta dos conceitos de região natural e geográfica no sentido de que não são as características geológicas que interessam em relação ao espaço ou ainda quem produz ou o que produz, como é caracterizada a região pela geografia crítica, não diz respeito também ao uso dos recursos como faz a região geográfica. O território é visto como um “instrumento de exercício de poder” (SOUZA, 2006, p. 78).

O sentido contemporâneo, como visto, aproxima-se do objeto e, particularmente, da gestão social conforme volta seu olhar para as relações de poder e não para as relações econômicas. Nessa leitura, o espaço é anterior ao território, aquele só se constitui neste na medida em que é ocupado, ou seja, quando nele se desenvolvem relações de poder. Sob tal perspectiva, “os estudos mais recentes sobre esse assunto indicam, por um lado, que a formação de um território resulta do encontro e da mobilização dos atores que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns”<sup>12</sup> (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 37).

---

<sup>12</sup> Um outro sentido é identificado por esses autores, segundo eles, o conceito de território tem se aproximado também da antropologia e ganha dimensão, também, o aspecto cultural, “nessa ótica, o território inscreve-se no campo dos processos de identidade societária, na condição de referente de formas de consciência do espaço, e mesmo de autoconsciência grupal (grupos que se identificam pela relação com um dado espaço)” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 28). Trata-se de uma aproximação com a própria origem do conceito, ou seja, da instalação de um povo, com características identitárias comuns, a um espaço. Assume importância nessa interpretação um outro conceito correlacionado, o de territorialidade, ou seja, “um certo tipo de interação entre homem e espaço, a qual é, aliás, sempre uma interação entre seres humanos mediatizada pelo espaço” (SOUZA, 2006, p. 99). Portanto, ainda que uma outra dimensão – cultural – esteja se desenvolvendo, é na interação entre os homens e destes com o espaço que são construídas as identidades territoriais.

Para Souza (2006), o estudo do território não pode se furtar ao estudo das relações de poder; estas, por sua vez, são geograficamente delimitadas, em outras palavras, “falar de território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a delimitação” (SOUZA, 2006, p. 153). Poder e território encontram-se, por assim dizer, intimamente relacionados.

### **2.3.5 Desenvolvimento e território: discussões acerca do desenvolvimento territorial**

Para além da simples identificação das relações sociais de poder, alguns autores argumentam que a forma território é parte de uma nova compreensão da noção de desenvolvimento, que inclui uma nova modalidade de intervenção dos atores nas decisões políticas; e, mais do que isso, em uma compreensão dinâmica do desenvolvimento que conjuga, em um só tempo, aspectos diversos que não apenas os econômicos.

A forma ‘território’ é uma modalidade emergente de organização dos atores que interfere fortemente na dinâmica da globalização. [...] O objeto é o desenvolvimento, pensado como uma forma de dinâmica não exclusivamente econômica na qual se integram as dimensões da vida coletiva que atestam a presença das problemáticas do meio ambiente, aquelas (muito raras) da conquista periurbana, das formas de mobilidade dos atores, das dinâmicas das cadeias produtivas etc. A pertinência baseia-se não somente na observação dos seres humanos em seus ambientes, mas no diálogo com os homens às voltas com a definição dos seus meios de vida (MOLLARD, 2007 *apud* JEAN, 2010, p. 52).

Com isso, são retomadas discussões acerca do espaço enquanto lugar de relações sociais. A relação entre espaço e desenvolvimento emerge após um longo período de decisões verticais por parte do Estado, que ignoravam a própria existência do espaço enquanto lugar de vida de cidadãos, isto é, ignoravam-se as dinâmicas locais em busca de um desenvolvimento exógeno e puramente econômico. O conceito de território permite, portanto, restabelecer a ponte entre o espaço, de maneira mais específica, do espaço ocupado e sua dimensão política por meio de políticas públicas de desenvolvimento que considerem as dinâmicas locais.

Nesse sentido, a abordagem territorial encontra-se imersa em uma série de releituras conceituais e práticas acerca de temas tradicionais como organização espacial,



desenvolvimento e cidadania. A compreensão isolada de cada um desses elementos não é mais possível diante de um pensamento cada vez mais interdisciplinar. Cabe, portanto, compreender a relação existente entre esses conceitos. Parte da explicação está na própria emergência de tais discussões:

Se as noções de território e de desenvolvimento territorial se propagam atualmente tanto no discurso social como no discurso científico, isto se dá provavelmente, porque estas noções evocam, melhor que a noção de região, o fato desta última ser considerada uma construção social (JEAN, 2010, p. 50).

Assim, como as discussões pertinentes ao conceito puro de território, tal como apresentadas anteriormente, a noção de desenvolvimento territorial também se distancia da noção de desenvolvimento regional devido ao reconhecimento de que o espaço ocupado possui uma dinâmica social própria, construída pelos atores sociais que o ocuparam. “Os territórios são, assim, entidades socioespaciais, ou relacionadas às atividades humanas conduzidas num dado espaço; eles refletem, portanto, um procedimento de construção política” (JEAN, 2010, p. 51). A noção de desenvolvimento que se propõe, tendo em vista o conceito de território, é bastante diferenciada daquela assistida pela dinâmica regional:

Desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial são duas noções distintas. Elas remetem a duas maneiras diferentes de apreender os espaços geográficos na sua relação com o desenvolvimento econômico [...]. o desenvolvimento territorial faz referência a um espaço geográfico que não é dado, mas construído. Construído pela história, por uma cultura e por redes sociais que desenham suas fronteiras. O conteúdo define o recipiente: as fronteiras do território são os limites (móveis) de redes socioeconômicas. Ali onde a rede se extingue, termina o território (RALLET, 2007 *apud* JEAN, 2010, p. 51).

A imagem de construção de um território pelos atores locais é fundamental, portanto, à prática territorial de desenvolvimento. Logo de início, ela opõe-se às antigas categorias diferenciadoras do processo de regionalização, escolhidas por uma ou outra instância da administração pública. Ao contrário, ela impõe ao aparato público as percepções, projetos e ações dos atores daquele espaço de dinâmicas políticas próprias, de maneira que as mudanças no espaço deixam de ser a materialização da vontade vertical do Estado, para se tornarem à materialização da vontade coletiva dos atores sociais locais.

O olhar sobre o espaço sofre grande modificação, deixando de ser o simples local de ação da política pública para se tornar parte dela. Assim, “as novas teorias do

desenvolvimento territorial valorizam o papel ativo dos territórios, eles mesmos representados não como suporte do desenvolvimento, e sim como formas de produção social que sustentam o desenvolvimento das regiões” (JEAN, 2010, p. 53). Por sua vez, pode-se referir que a própria noção de desenvolvimento sofre uma mudança profunda, se, no passado, cabia ao Estado ser o agente do desenvolvimento e o espaço seu palco de ação, a noção que emerge é bastante distinta, nela, o agente do desenvolvimento são os atores territoriais, da qual o Estado é apenas mais um, evidentemente de grande importância, mas faz parte do conjunto de atores sociais do espaço delimitado por suas relações de poder.

### **2.3.6 Território e cidadania**

A relação entre cidadania e território é bastante interessante e direta em certa medida. Como visto, a cidadania se estabelece em meio à conquista de direitos, sendo estes garantidos pelo Estado moderno, o qual deve sua existência à sua dimensão territorial.

Tanto os direitos, inscritos no conceito [de Cidadania], como o acesso a eles emergem da relação entre o território e as instituições sociais e políticas que mediatizam as lógicas que presidem a diferenciação da distribuição espacial da produção de riquezas e a repartição dos seus benefícios (CASTRO, 2009, p. 200).

Essa relação entre território e direitos de cidadania configura-se antes de tudo, pois cada território possui um sistema próprio de instituições preparadas para garantia dos direitos. São esses diferentes arranjos que tornam fundamental a dimensão espacial para compreensão da cidadania. Trata-se, simplesmente de reconhecer que tais direitos legalmente estabelecidos “se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social inscritas no tempo e no espaço” (CASTRO, 2009, p. 200). É evidente que o conceito de cidadania possui muitos significados, no entanto, a este momento basta reconhecer que, contemporaneamente, ela efetiva-se mediante a garantia de direitos. Assim:

Apesar da natureza moral e política desse conceito, a prática da cidadania contemporânea ancora-se necessariamente no formato das relações sociais progressivamente estabelecidas nos marcos dos limites territoriais dos Estados Nacionais (CASTRO, 2009, p. 202).

Nesse aspecto que a Cidadania se estabelece como marco na análise socioespacial, pois: “a idéia de prática remete necessariamente ao conjunto de instituições que organizam, numa dada base territorial, as possibilidades do exercício de direitos e deveres dos cidadãos vis-à-vis à comunidade e vice-versa” (CASTRO, 2009,

p. 2002). A relação entre cidadania e território é iminentemente prática e diz respeito, antes de tudo, às instituições existentes no espaço para o exercício da cidadania.

### **2.3.7 Olhar e proposta de Milton Santos**

Embora não se tenha encontrado em outros textos, mais contemporâneos, a referência direta a essa obra, neste estudo, é reconhecida, como a célula embrionária da abordagem territorial de políticas públicas no Brasil, a obra de Milton Santos, *Espaço do Cidadão* (1998). Isso porque, além de uma análise da cidadania no Brasil, o autor relaciona de maneira direta território e cidadania, apresentando uma proposta que se aproxima em diversos momentos do Programa Territórios da Cidadania, coincidências à parte, é preciso antes de qualquer análise a essa política pública dedicar-se à proposta desse autor.

Milton Santos, talvez, seja o geógrafo brasileiro de maior reconhecimento, dada sua produção acadêmica não apenas volumosa, mas de extrema qualidade. Sendo o autor que traz novamente a discussão para a realidade brasileira, Santos enfatiza, em seu texto, como a cidadania no Brasil esteve comprometida desde sua formação. Ele mostra que, no Brasil, não se formaram cidadãos, mas consumidores ao ser deixado o poder nas mãos do mercado; o indivíduo, neste país, nunca chegou a usufruir de direitos de cidadania. Autor crítico, reivindica para a geografia e outras ciências críticas um olhar diferenciado sobre os fenômenos sociais, renuncia às abordagens clássicas e neoclássicas da economia por ver nessas uma limitação na análise social, já que as reduz ao âmbito do mercado, o que implica em ver os indivíduos e as instituições como compradores e vendedores. Ao criticar essa leitura afirma: “Numa democracia verdadeira, é o modelo econômico que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão” (SANTOS, 1998, p. 5).

O acesso à cidadania deve consistir em assegurar os direitos básicos de cidadania a todos os indivíduos, de maneira que a gestão do território contribua para garantia da efetividade desses direitos no espaço.

O componente território supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada (SANTOS, 1998, p. 5).

Para o autor, a cidadania está profundamente ligada ao território, se como vimos esse se forma a partir das relações de poder, a cidadania se constrói na medida em que o

aprendizado cultural se torna capaz de reivindicar as liberdades individuais e sociais e diante de um quadro de política favorável ao direito positivo. Assim:

É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos, já, que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe. [...]. Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem. É o caso brasileiro atual (SANTOS, 1998, p. 116).

A crítica à condução política do país, em meio ao segundo governo Fernando Henrique, vai ao encontro das análises desenvolvidas por Soares (2001; 2003), nas quais a autora chama atenção para o “desajuste social”, isto é, para o desmonte das políticas sociais diante do contexto neoliberal experimentado pelo país, na década de 1990<sup>13</sup>.

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos de desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da buscada ascensão social. Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário* (SANTOS, 1998, p. 12).

É nesse contexto de crítica ao neoliberalismo que Milton Santos, em meio ao processo dialético entre global e local, apresentado no texto *Por uma outra globalização* (2006), irá propor um modelo de desenvolvimento baseado no território com o objetivo de se alcançar a cidadania. Na contramão do processo de mercantilização dos serviços públicos, o autor propõe:

Uma repartição espacial não-mercantil desses bens e serviços, baseada exclusivamente no interesse público, traria, ao mesmo tempo, mais bem-estar para uma grande quantidade de gente e serviria como alavanca para novas atividades (SANTOS, 2006, p. 117).

Já apontando para superação da estrutura setorial anterior, Santos argumenta ainda pela necessidade de se encarar as realidades locais como ponto de partida para as ações do Estado: O que sugere é a implantação de um verdadeiro planejamento

---

<sup>13</sup> Milton Santos não assistiu ao governo Lula, tendo falecido em 2001, por isso sua contribuição restringe-se ao período da década de 1990.

estratégico, onde as realidades locais sejam um ponto de partida para o raciocínio dos administradores; e não, apenas, o lugar de ações desencontradas e, por isso mesmo, estruturalmente ineficazes (SANTOS, 1998, p. 117). Em sua reflexão, ele já chamava atenção para necessidade de coordenar ações buscando eficácia da política, superando ainda a ideia difundida do mercado que preza pela eficiência.

É no caráter territorial propriamente dito que a proposta de Milton Santos ganha relevância tanto política quanto teórica, isso devido à consciência de que diferentes escalas podem servir à leitura do território.

Esse projeto supõe, ao nosso ver, um enfoque novo quanto às tarefas de governo, segundo níveis de escala geográfica. Caberia, em primeiro lugar, bem definir as entidades territoriais, segundo uma tipologia de serviços a prover e de ações a desenvolver. Não se pedirá aos ministérios federais que se ocupem da vigilância noturna dos bairros residenciais, nem dos municípios que discutam as questões da soberania nacional ou da segurança do território. Mas, a cada nível de escala das ações – a ser objeto de uma definição adequada –, os recursos necessários ao exercício efetivo das funções atribuídas devem ser inteiramente deferidos ao escalão administrativo correspondente, para que este possa elaborar um orçamento e um cronograma de gastos que atendam cabalmente às tarefas previstas para esse dado nível de governo (SANTOS, 1998,, p. 118).

A redefinição do território em novas escalas e a reorganização do aparato público diante desse novo desafio quanto à gestão dos territórios é, nessa proposta, primordial. Há de se reexaminar a estrutura federativa de maneira a melhor organizar as ações e os recursos tendo como objetivo final a eficácia dos serviços para a população local, garantindo a elas o bem-estar. A complexidade com que as relações entre os diferentes espaços geográficos manifestam-se implicam em mudanças diretas na estrutura municipal, de maneira que Milton Santos propõe a revisão da autonomia dos municípios.

Certamente o capítulo das autonomias municipais também teria de ser reescrito. [...]. quando, porém, a vida municipal é intensamente imbricada à de outras comunas e as conexões e inter-relações se tornam indispensáveis à existência e à sobrevivência comuns, o nome pode parecer o mesmo, mas o conteúdo da autonomia deve mudar, exatamente para permitir que se expressem, como realidade, os novos fatos históricos (SANTOS, 1998,, p. 119).

As diferenças regionais, também, contribuem para que Santos veja o modelo federativo como incapaz de, isoladamente, dar conta dos problemas internos às regiões: “Num país de enormes dimensões como é o nosso, onde as diversidades regionais são numerosas e gritantes, nem o Estado federal, nem mesmo os Estados federados podem

atender corretamente aos reclamos regionais da maneira unitária como o fazem” (SANTOS, 1998,, p. 118).

A globalização também atua sobre os locais, tornando as relações sociais ainda mais complexas. Não cabe, como no passado, ações verticalizadas por parte do Estado, pois essas estariam comprometidas pela dinâmica global-local dos lugares. Nas palavras do autor:

No passado, ação do Estado federado tanto podia ser pioneira quanto corretiva. Referimo-nos, aqui, à correção das conseqüências, nem sempre estimáveis, da ação mais geral do governo federal ou da atividade local, mas distorcedora, de uma grande empresa. A teia de variáveis regionais era bem mais simples e tais intervenções podiam ser eficazes. Hoje, cada sub-região oferece uma copiosa combinação de variáveis, cuja escala de ação nem sempre corresponde à do lugar (SANTOS, 1998,, p. 119).

Diante da necessidade de ampliação da cidadania e mesmo como garantia da eficácia dos serviços, Santos já advoga pela ampliação da participação da população local.

[...] as populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida. Falta às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional, que é cada vez mais diferente dos demais subespaços. Graças à amplitude das trocas e dos circuitos de cooperação, essa vida regional deve, cada vez menos, o seu dinamismo à interferência direta do Estado federado a que se liga. Não seriam, apenas, as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais (SANTOS, 1998,, p. 120).

A criação de câmaras representativas seria a forma institucional de dar voz às populações locais, já apontando para abertura de canais de deliberação à medida que as normas para vida regional seriam ali definidas, sendo um instrumento, portanto, de gestão público local. Não seriam mais administradores e políticos, por mais ilustrados que fossem, que decidiriam os caminhos da região, mas os próprios moradores; e aos administradores caberia se adequar e garantir que os serviços fossem eficazes.

Com isso, Santos advoga que se trata de reconhecer os espaços construídos como resultado das relações sociais neles presentes, nesse sentido:

O ente regional assim definido não é um mero ajuntamento de municípios, por mais que estes sejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do

mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto (SANTOS, 1998., p. 120).

Na mesma linha dos autores anteriormente apresentados, fica claro que a condução de políticas públicas deve, antes de tudo, reconhecer que o espaço é uma variável relevante não apenas por ser o palco da ação, mas por ter uma dinâmica que lhe é própria, particular que envolve os sujeitos históricos e é na relação desses que se constrói. Por esse motivo é dinâmico o resultado dos processos históricos que ocorre em cada lugar. Assim:

Considerando o território como um conjunto de lugares e o espaço nacional como um conjunto de localizações, temos que estas estarão sempre mudando, não obstante o lugar fique o mesmo, em vista do constante rearranjo dos valores atribuídos a cada lugar e às atividades e pessoas presentes (SANTOS, 1998, p. 121),

Assim, se é próprio da dinâmica do território a mudança de escalas, cabe à administração pública estar atenta a essa dinâmica, sendo capaz de se adaptar e alterar, quando necessário, a escala de atuação. Dessa maneira, a própria estrutura do pacto federativo, baseada em unidades político-administrativas, poderia ser revisada para melhor atingir o objetivo de construir cidadania junto à sociedade. Segundo Santos (1990, p.121):

Seria a partir dessa premissa que a repartição territorial dos gastos públicos seria estabelecida segundo regras flexíveis, capazes de contemplar as diversas escalas geográficas da administração, dentro do objetivo redistributivista. Para cada esfera territorial, um conjunto de atribuições e de recursos capaz de assegurar a cidadania em todos os seus níveis. A autonomia municipal seria redefinida, juntamente com a redefinição da alocação dos recursos. A esse nível municipal deveria, por exemplo, caber uma autonomia de gastos em tudo o que tivesse relação com a vida cultural redefinida, para abranger todos os aspectos concernentes à realização de uma vida decente e digna para todos, naquilo que dependa de soluções essenciais, imediatas, inadiáveis, a serem reclamadas dos poderes locais.

Nessa proposta, o território aparece como o componente fundamental, onde:

O território, pela sua organização e instrumentação, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário. A sociedade civil é, também, território, e não se pode definir fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada (SANTOS, 1998, p. 122).

Ainda que se discuta sobre cidadania, sobre os valores que se deve proteger em uma sociedade, tais discussões tornam-se abstrações sem o componente territorial, pois é no território e as relações que nele se desenvolvem que a cidadania pode atuar de

maneira concreta, isto é, pode se transformar em direitos e é diante da sociedade civil que se estabelece no território que a afirmação dos direitos de cidadania se fazem sentir. É preciso ter em mente que o Estado só existe e pode garantir os direitos em um dado território.

#### **2.4 Grandeza territorial e região: espacialização de políticas públicas no Brasil**

Após analisar teoricamente o conceito de território e suas relações, buscando identificar as diversas leituras, em certa medida convergentes, cabe apresentar como espaço e política pública têm convergido ao longo do tempo no Brasil, nesse sentido, serão apreciados textos que trabalham essa relação obedecendo a cronologia com que as políticas espaciais se estabeleceram no território brasileiro.

Segundo Costa (2011), no decurso de todo período Colonial, Imperial e da Primeira República, as políticas espaciais brasileiras concentraram-se nos esforços geopolíticos de manutenção do território e expansão deste. Diversos fatores caracterizam a apropriação do espaço pela colonização, a principal foi a privatização dos espaços, na qual um senhor de terras tinha total autonomia sobre o território que lhe era dado pela metrópole.

O fato de não serem encontrados, de início, pedras ou minerais preciosos contribuiu para que a colonização se desse de forma dispersa no território, o que, aparentemente, significava um enfraquecimento do poder da coroa sobre a colônia, principalmente, porque, internamente, os donos das terras tinham grande autonomia, cabendo à corte apenas recolher impostos. Todavia essa estratégia de privatização do espaço serviu perfeitamente aos interesses expansionistas/geopolíticos da metrópole portuguesa sobre a América, na medida em que, por não concentrar a colonização em regiões ricas em minerais, a expansão do gado por áreas ribeirinhas e a ação de bandeirantes permitiu a colonização de áreas interioranas que a corte, por meio do Tratado de Madri (1750), que estabelecia o princípio do *Uti possedetis*, assim, garantindo a posse das terras.

Os efeitos desse caráter da colonização portuguesa são de duas ordens: i) definiu, já no período Colonial, a extensão territorial do país, com exceção do Acre, comprado da Bolívia no início do século XX, que reafirma a vocação territorialista do país; ii) formou-se um país de grande dimensão territorial formado por um mosaico de regiões isoladas – “ilhas” – com características culturais, produtivas e políticas distintas. Esses aspectos, junto à ausência de uma cultura complexa e abrangente, como os Maias



e os Astecas, no caso das colônias espanholas, tornou o aspecto territorial fundamental para as discussões sobre a identidade nacional (COSTA, 2001).

O par manutenção-expansão do território foi a tônica das ações da corte portuguesa e, posteriormente, das ações do Estado independente brasileiro durante o Império e também na Primeira República. Traços dessa leitura territorial, na concepção do Estado-nação e a ideia de pátria ligada ao território em sua grandeza, fincaram raiz nos marcos mais representativos do país:

Gigante pela própria natureza,  
És belo, és forte, *impávido colosso*,  
E o teu futuro espelha essa grandeza.

*Terra adorada*  
*Entre outras mil,*  
*És tu, Brasil,*  
*Ó Pátria amada!*  
*Dos filhos deste solo és mãe gentil*  
Pátria amada,  
Brasil !

Fonte: Brasil (2011) (sem grifos no original).

A relação entre território e pátria é clara no hino nacional, a “Pátria amada” não se refere ao povo que nela se instalou, este é filho e não fundador da nação. A “Terra dourada” – é o símbolo da pátria, o elo da nação é, pode-se dizer, o território em sua grandeza e não seu povo (CHAUÍ, 2000).

Essa ideia de nação permanece até o período varguista, quando, diante das necessidades de modernização e centralização do Estado, fizeram com que Vargas se voltasse para o interior do território. A ideologia nacional também passava por transformações, a brasilidade encontrava-se nos povos do interior, as regiões contemplavam as diferenças do país e eram reconhecidas como exemplos da nação. As diferenças regionais tinham, assim, um sentido positivo, pois cada região tinha sua importância na composição da ideia de nação (COSTA, 2001).

Emergia, pela primeira vez, a questão regional, a região que, como espaço acima dos Estados, permitia a centralização da administração pública que se burocratizava por meio do Departamento de Administração Pública (DASP). Os esforços por modernização e controle envolviam conhecer o território, assim, foram criados o Instituto Brasileiro de Estatística e o Conselho Nacional de Geografia que, em 1941, dão origem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estava na ordem

do dia obter dados confiáveis para o planejamento. Assim, Costa (2001) escreve sobre o Conselho Nacional de Geografia:

[...] sua missão primordial era a de dotar o país de um sistema cartográfico padronizado e até mesmo do levantamento sobre características regionais e locais até então desconhecidas. Além disso, o governo preocupava-se com a imprecisão e os conflitos em torno das fronteiras internas do país. Havia graves problemas divisórios entre estados e municípios, o que comprometia vários aspectos da administração pública, como divisão dos tributos e verbas, regularização de terras rurais e urbanas, censos e pleitos eleitorais, além, evidentemente, de conflitos recorrentes em torno da repartição do poder local e estadual entre as elites rurais e urbanas” (COSTA, 2001, p. 48).

A preocupação em reconhecer o território nacional estava na pauta modernizadora do Estado Novo, que tinha forte influência do pensamento cientificista, a ideia de modernizar não estava apenas em implementar padrões morais de “civilização”, mas contemplava também a reorganização do espaço, visto que “pode-se dizer que modernizar é, entre outras coisas, reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação” (MORAES, 2005a, p. 96). Além disso, demandava novos arranjos espaciais que proporcionassem o controle dos espaços. Não é, assim, surpreendente que a primeira regionalização oficial seja de 1942.

No que importa ao regionalismo, a ditadura Vargas não apenas realiza a primeira regionalização oficial do Brasil, como também assimila o conceito de região no vocabulário oficial do Estado. O apego a esse conceito pode ser explicado pelo fato de o Estado Novo primordialmente representar um movimento de centralização do poder estatal na esfera do executivo e da União, constituindo forte reação à tendência centrífuga do pacto federativo da República Velha, e, portanto, não podendo apegar-se às divisões estaduais tradicionais para o exercício do governo. Num país com a dimensão territorial do Brasil, tal exercício demandava escalas governativas intermediárias entre esfera federal e o município, e a região se presta bem a tal papel, com a vantagem de ser uma subdivisão definida pelo governo central (MORAES, 2005a, p. 98).

O Brasil sofria, assim, forte influência do pensamento positivista francês baseado no conhecimento científico, o qual buscava a descrição da realidade a partir de dados estatísticos e que teve, como já analisado, sua vertente geográfica na geografia regional lablachiana, não sendo, desse modo, aleatório o fato de que a primeira regionalização oficial tenha se dado pela diferenciação em regiões naturais, isto é, baseada em critérios naturais, morfológicos.

No entanto, como aponta Moraes (2005a), existiam interesses políticos por trás da regionalização, pois estava, na ideia varguista de governo, a centralização do poder nas mãos do Executivo da União. Assim, embora envolto na ideia de neutralidade, a regionalização obedecia às necessidades do governo, por conseguinte, tornando-se elemento político importante nas decisões do Estado:

[...] as regiões passam a constar da pauta do debate político das elites, não raro adquirindo *status* de agente coletivo de interesses ou mesmo de ator político, num processo em que o regionalismo acaba por desempenhar funções ideológicas bastante eficazes. A consolidação de identidades regionais no país possibilitou que, no pensamento das elites brasileiras, conflitos sociais fossem equacionados como disputas territoriais, isto é, que embates de classes sociais fossem tomados como luta entre lugares (repondo a visão geográfica da nação) (MORAES, 2005a, p. 98).

A ideologia geográfica da nação, conquanto com novos contornos, não é abandonada, a região assume o papel de ator social, antes exercido pelo território, na composição ideológica da nação. A questão regional não é assim enfrentada, mas entra na agenda pública do Estado. Segundo Costa (2001), apesar do esforço modernizador do governo Vargas durante o chamado “Estado Novo”, foram poucas as questões envolvendo os problemas regionais e urbanos do país. Mesmo assim, apesar de esparsas e marcadas pelo imediatismo ou descontinuidade, elas revelavam o início das preocupações com essas questões (COSTA, 2001, p. 49).

Somente após o fim do “Estado Novo” que a questão regional ganha contornos institucionais com a criação do “Fundo das secas”, do “Fundo de Valorização Econômica da Amazônia” e do “Fundo de Valorização do Vale do São Francisco”. A partir desses mecanismos institucionais, “o Estado passou a canalizar recursos orçamentários específicos (3% das receitas tributárias) às atividades do setor, ao contrário do passado, em que sua ação se circunscrevia praticamente às medidas de caráter emergencial” (COSTA, 2001, p. 50). Porém a questão regional não emerge como uma questão social, mas são mantidas as preocupações tradicionais com a seca e a ocupação da Amazônia.

Essas instituições inauguram uma série de políticas regionais que se desenvolverá no início da década de 1950.

A primeira região [Nordeste] pelos seus problemas históricos conhecidos: as secas e o grande atraso em seu desenvolvimento. A segunda (como até hoje, de certo modo), pelo seu problema também histórico: a necessidade de ocupar, povoar e valorizar

economicamente. Em 1950, o Banco de Crédito de Borracha é transformado no Banco de Crédito da Amazônia e, em 1952, é criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). [...] eles plantaram definitivamente as bases para a ação regional posterior, balizando todo o conjunto de iniciativas no setor a partir da segunda metade dessa década (COSTA, 2001, p. 50).

A segunda metade da década de 1950 apresenta uma mudança importante no tratamento das questões regionais. Sob forte influência cepalina, a ideia de desenvolvimento vai penetrar nos estudos regionais e nas políticas públicas do período. Emerge a ideia de “regiões atrasadas” em oposição às regiões desenvolvidas. “Nesse contexto a região perde a positividade apontada no discurso estado-novista, e passa a ser avaliada negativamente como situação a ser superada, num equacionamento teórico cepalino que entende o desenvolvimento como homogeneização dos lugares” (MORAES, 2005a, p. 99). O caráter econômico passa a fazer parte da agenda pública que “[...] embora bastante particular, é profundamente influenciada por essa nova ordem mundial, em que o Estado e o planejamento são vistos como pedra de toque do desenvolvimento econômico” (TENORIO, 2007, p. 79), de maneira que o desenvolvimento do país implicava em homogeneizar as regiões.

Para que os países periféricos superassem o atraso e amenizassem as disparidades em relação aos países centrais, a Cepal [Comissão Econômica para América Latina] propôs um modelo baseado na industrialização, invertendo, assim, o conceito de produtores de matérias-primas. E, para que isso fosse possível, era preciso que o Estado entrasse em cena como o principal empreendedor desse projeto (TENORIO, 2007, p. 75).

A resolução do atraso dar-se-ia mediante a extinção do atraso intraterritorial, isto é, pela resolução da questão regional do país, com destaque às regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, tidas como atrasadas com relação às regiões Sul e Sudeste. A indústria passa a ser o motor eleito para o desenvolvimento e que, diferente do pensamento regional anterior, exige a integração entre regiões. Assim:

O processo de industrialização, comandado pela demanda interna, foi “montando pontes” nesse antigo arquipélago. [...] O padrão de funcionamento da dinâmica regional se altera profundamente, solidarizando as diversas dinâmicas regionais. Cada vez mais ficava difícil o Nordeste ir bem se o Sudeste ia mal. Observava-se o contrário: a integração produtiva comandada pela dinâmica cada vez mais semelhante entre as regiões brasileiras, guardadas apenas as variantes definidas pelas especializações produtivas de cada região (ARAÚJO, 2000, p. 73).

Se as políticas anteriormente se restringiam à resolução de problemas típicos de cada região, na segunda metade da década de 1950, por exigência da própria dinâmica

capitalista, a questão regional sofre uma releitura, principalmente incentivada pelas infraestruturas de integração do território.

A articulação dos sistemas rodoviários federal, estadual e municipal, deu nova configuração às relações inter-regionais do país [...]. essas articulações repercutiram principalmente no interior do Centro-Sul do país, em particular nas regiões industriais, interligando de modo efetivo áreas produtoras de matérias-primas, centros industriais, pontos e mercados internos de consumo (COSTA, 2001, p. 53).

Não se tratava mais apenas de reconhecer o território ou da resolução isolada de problemas regionais. Inserido no Plano de Metas do governo JK, a questão regional, embora não tenha sido objeto direto de políticas territoriais, representou uma importante transformação na leitura do espaço e trouxe a integração produtiva como parte do problema.

De fato não há ali [Plano de Metas] nenhuma linha sobre “planejamento regional” (estricto senso). No entanto, os seus efeitos sobre a estrutura territorial global do país dificilmente seriam ultrapassados, em importância, por qualquer plano ou política que o sucederam. Arriscaríamos afirmar que a explicação para este fato reside justamente na lógica que o inspirou, qual seja, a de que não se tratava ali de um plano para o território (o que é óbvio), mas de um plano para a expansão capitalista do país em sua etapa industrial. Por isso mesmo, dada a característica dos capitais, que necessitam geografizar-se para reproduzir-se, resulta como lógica a reestruturação e adequação do território que lhes servirá de suporte, palco e objeto de reprodução (COSTA, 2001, p. 55).

Ao final da década de 1950, a questão regional ganha novos contornos ainda diante das disputas por terra no interior do Nordeste, evidenciando que se tratava de uma questão social que se desenvolvia além dos problemas naturais e mesmo econômicos, “desmascarado o equívoco e o conservadorismo dos sucessivos governos, quando enfocam as agruras do povo nordestino como problema climático e hidráulico e não como questão social e política” (COSTA, 2001, p. 55).

Contudo tornou-se evidente que a questão regional no Brasil passava a ser, também, uma questão social, então, distanciando-se das visões técnicas, baseadas no clima e na demografia. No período seguinte, a questão social é substituída de fato pelo pensamento econômico que emergira durante o governo de Juscelino Kubistchek. Essa visão guiou boa parte da política regional brasileira para todo período militar. A diferença deu-se, principalmente, com relação à base teórica que, a partir de 1964, teve a Teoria dos Polos de Desenvolvimento como matriz de pensamento para o desenvolvimento do país.

Embora já fosse conhecida por Furtado, um dos mais influentes pensadores durante a década de 1950, a teoria dos polos de crescimento de Perroux exigia que o polo de desenvolvimento estivesse de início integrado às outras regiões do país. Para Furtado, no entanto, era necessário que se desenvolvessem as regiões, homogeneizando o país, para posteriormente integrá-lo. Ainda que a integração tenha acontecido, por necessidade da própria dinâmica industrial do país, essa não foi a postura assumida pelos planos do governo JK, isto é, não fazia parte das premissas do pensamento da administração pública para a época.

Essa questão desperta interesse porque, em princípio, a teoria dos pólos de desenvolvimento parecia coerente com as ideias da CEPAL e de Furtado. Em um aspecto, pelo menos, o desacordo mostrava-se evidente. O modelo original da Sudene voltava-se para a integração do grande espaço geoeconômico do Nordeste. Furtado afirmava várias vezes que seria necessário integrar primeiro a região nordestina, antes que se completasse a integração dessa com a economia do Centro-Sul. Houve mesmo a intenção de se dotar o nordeste de um “centro autônomo de expansão manufatureira”. Ora, a teoria dos pólos é, por princípio, integradora, pois se afirma que a dinâmica da polarização rompe com os limites políticos-administrativos preexistentes. Assim, uma estratégia desse tipo implicaria que os principais centros regionais se integrassem fortemente com a região mais desenvolvida do país. Entende-se, desse modo, por que a teoria de Perroux, que Furtado deveria conhecer muito bem, passou “despercebida” na Sudene pré-64 (TAVARES, 2011, p. 62).

O próprio criador da teoria dos polos de crescimento alertava para esse caráter integrador da dinâmica dos polos: “O decisivo é que em toda estrutura de uma economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismos do crescimento” (PARROUX, 1964 *apud* TAVARES, 2011, p. 54). Por isso, não se pode afirmar que essa teoria já fosse aplicada ao processo de industrialização no Brasil, esse teve início sob outro pensamento. É somente a partir do governo militar, que se pode afirmar a presença da teoria dos polos de desenvolvimento como matriz de pensamento do desenvolvimento no Brasil. Principalmente nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), a discussão dessa teoria dar-se-á em meio às discussões do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com o IBGE, durante os anos de 1965 e 1966. As discussões priorizavam por um modelo de organização espacial que tinha como objetivo a regionalização e o desenvolvimento regional (TAVARES, 2011).

Sua capacidade de guiar o pensamento da época foi bastante significativa, de maneira que “o paradigma de desenvolvimento regional, tendo como fundamento a organização de pólos ou complexos industriais, conseguiu difundir a imagem de que o

crescimento das economias subnacionais seria tanto mais intenso quanto mais estivessem em operação na área um ou mais projetos de investimento” (TENORIO, 2007, p. 82). No que constitui, entretanto, o polo de crescimento? Segundo esta teoria existiriam grandes empresas, ou grupo de empresas que, ao se instalar em determinado local, favoreceria ao desenvolvimento de inovações que conduziriam ao desenvolvimento de uma dada região.

O polo de crescimento é a indústria motriz, definida como aquela que, devido ao seu elevado dinamismo, traduzido em altas taxas de crescimento, exerce efeitos de impulsão (*entraînement*) sobre um determinado número de indústrias ou empresas sob ou empresas sob sua influência (TAVARES, 2011, p. 53).

Investimentos diretos no setor industrial, combinados àqueles de infraestrutura produtiva, seriam o caminho para se alcançar o desenvolvimento. Implementando “indústrias industrializantes”, isto é, indústrias que conduzem, dado sua força produtiva à criação de novas indústrias, poder-se-ia alcançar níveis altos de desenvolvimento da região onde tal indústria se instalasse. É evidente que, em termos espaciais, isso demandaria transformações de grande dimensão, reurbanizando áreas degradadas ou mesmo criando áreas urbanas. Perroux agrega a dimensão espacial:

[...] ao admitir que uma aglomeração urbana importante é polarizada. Nesse caso, aumentam as necessidades coletivas em matéria de habitação, de transportes, de serviços, eleva-se a renda, surgem empreendedores, trabalhadores qualificados, formam-se quadros de alto nível, etc. (TAVARES, 2011, p. 54).

A relação entre desenvolvimento, indústria e urbanização é direta. À medida que se estabelece, no caso brasileiro, a partir de investimentos do Estado, um grupo de “indústrias industrializantes”, este, por sua vez, demanda uma infraestrutura urbana e mudanças significativas no espaço que conduzem à ampliação de empregos, levando a inovações e novos empreendimentos e, por isso, ao desenvolvimento.

Os efeitos exercidos por um pólo de desenvolvimento se distingue pela capacidade de induzir transformações na sua área de influência, denominadas “efeitos de arrasto”, que são gerados por indústrias motrizes e dinâmicas que não estão presentes em outras aglomerações. Um pólo de desenvolvimento está associado, geralmente, a um grande projeto de investimento geograficamente localizado e que mantém fortes vínculos com suas áreas de influência política, social, econômica e institucional (TENORIO, 2007, p. 81).

O argumento é bastante convincente e, em certa medida, permanece até os dias atuais, como é o caso do Norte Fluminense que recebe altos investimentos em função do Complexo Industrial Porto do Açu (CIPA), capitaneado por Eike Batista, com fortes

investimentos dos governos do estado e federal. Veremos mais detalhes na análise do território. No entanto, o próprio Perroux alerta que:

A implantação de um polo de desenvolvimento suscita uma sequência de desequilíbrios econômicos e sociais [...]. o polo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão de obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfego, a inovação técnica e econômica, sem, necessariamente recompensar outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados (PERROUX, 1964 *apud* TAVARES, 2011, p. 55).

No Brasil, essa teoria esteve presente a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Ao trazer novamente o caráter geopolítico ao território nacional, os governos militares tiveram como base de suas ações a “integração nacional”, restabelecendo a visão autoritária do Estado brasileiro (MORAES, 2005). Do ponto de vista do desenvolvimento, a teoria dos polos de crescimento é adequada, pois tem como base a integração regional dos polos. Assim:

Além dessa dinâmica própria do capital no espaço, a partir de 1972 com o I PND, e principalmente o II PND, o governo federal passa a ter preocupações não só com o desenvolvimento econômico, mas também de mitigar desequilíbrios regionais promovendo a integração nacional (MORAES, 2005, p. 147).

Enquanto o I PND estabelecia as primeiras diretrizes para fortalecimento do mercado interno e a descentralização da produção; o II PND marcava a intenção de avançar no processo de industrialização e de substituição de importações, consolidando a aplicação da teoria dos polos de desenvolvimento (TAVARES, 2011). Uma das virtudes desses planos era convidar a abordagem intersetorial, por meio do planejamento em torno do espaço.

É fácil realizar uma leitura geográfica dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, assim como é forte o conteúdo de geografia presente em outros documentos oficiais da época como o Plano de Integração Nacional ou o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, todos tendo na espacialização das ações previstas o elemento de articulação intersetorial. Essa visão centrada no território fica bem evidente na estrutura institucional do aparelho de Estado adotada pela ditadura, com o agrupamento de todas as políticas territoriais – pela primeira e única vez na história – num único órgão executor, no caso o Ministério do Interior, que englobava agências tão distintas (como o Incra, a Funai, o BNH, a Sema, as superintendências de Desenvolvimento Regional, entre outras), sendo o nexo entre tais instituições o fato de todas operarem políticas de produção e organização do espaço (TAVARES, 2011, p. 100).



Ainda que fossem assistidos avanços em termos de planejamento integrado de ações, não foram poucas as críticas, segundo Vainer (1990 *apud* TENORIO, 2007, p.83):

a ausência de impulsos dinamizadores na região de instalação; as extraordinárias modificações nas estruturas e dinâmicas socioprodutivas e demográficas no processo de inserção regional; a extraterritorialidade dos processos de acumulação e de decisão de que são parte; a deflagração de cadeias de eventos capazes de gerar gravíssimos desequilíbrios ecológicos; o emprego gerado durante a fase de instituição dos projetos se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não-capacitados.

Boa parte das críticas foi desenvolvida, em teoria, pelo próprio Perroux, conforme citado anteriormente. É importante frisar, ainda, que as políticas implementadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento foram introduzidas em um período de restrição dos direitos políticos e civis, imposto pela Doutrina de Segurança Nacional que, entre outras diretrizes, qualificou o cidadão brasileiro, contrário ao regime, como inimigo do país.

## **2.5 Políticas territoriais no Brasil contemporâneo**

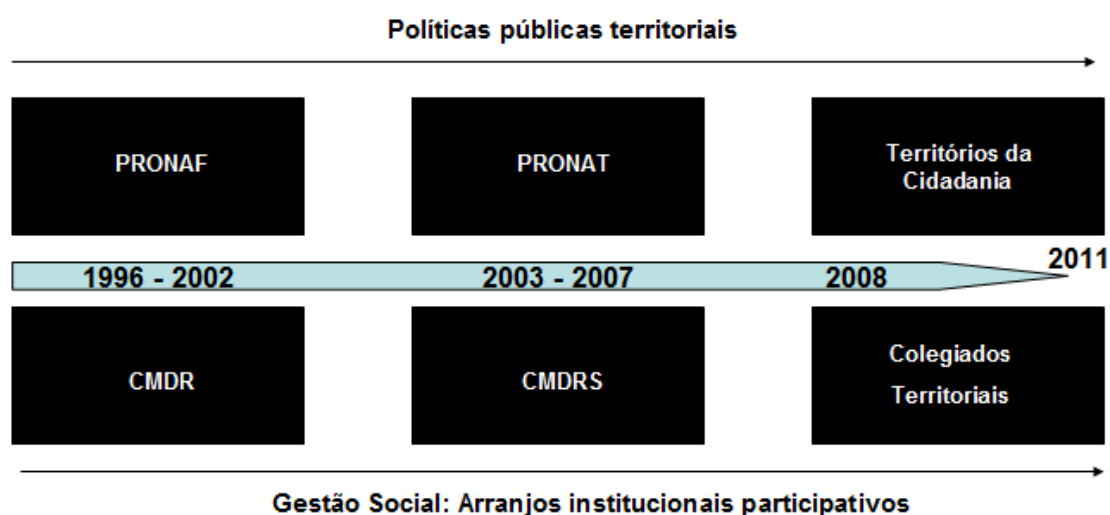
O caráter autoritário das políticas regionais, até o momento implementadas diretamente pelo poder Executivo, e em dois momentos distintos de autoritarismo, conduziu durante o processo de reabertura ao questionamento dessa base centralizada do desenvolvimento. O pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988, é uma das evidências contemporâneas desse processo. Emerge, assim, uma série de discussões que vêm no local o ponto de partida para o desenvolvimento. “A partir da década de 90 a questão do desenvolvimento passou a ser discutida pelo viés do “local”, ou seja, como empreender iniciativas de desenvolvimento a partir de características, vocações e apelo local” (TENORIO, 2007, p. 87).

Uma segunda característica que merece destaque é a mudança na base produtiva do desenvolvimento, enquanto, no período anterior toda discussão girava em torno da indústria, “os anos noventa foram palco da emergência da noção agricultura familiar e de uma retomada do político e acadêmico sobre desenvolvimento rural” (FAVARETO, 2008). Questões relativas a expansão da Cidadania também serão fundamentais, era, portanto, necessário pensar uma base espacial que possibilitasse a um só tempo considerar a base rural, em processo de reconhecimento político em conjunto com a já

consolidada base urbana. Segundo Milton Santos (1998), tal qual já apresentado, a base municipal era insuficiente para um país de grandes dimensões como o Brasil. Assim, em termos institucionais foram se estabelecendo as discussões em torno de políticas territoriais para o campo brasileiro, que se consolidaram com a criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Como se pode verificar, enquanto as discussões em âmbito do rural tem início na década de 1990, as discussões em âmbito territorial só terão início nos anos 2000, mais precisamente a partir de 2003 com a criação do PRONAT. A relação entre os Programas e as formas de participação podem ser visualizados na figura 1.

**Figura 1 – Infográfico da linha do tempo que relaciona políticas rurais até territórios e os arranjos participativos**



Fonte: Melo (2011)

A grande contribuição dessa abordagem fica por conta dos avanços na criação de novos espaços de participação política. A gestão social como elemento conceitual estratégico para gestão das decisões do território está presente nos marcos normativos da política. A apropriação deste conceito vem desde o PRONAT que sinalizava a necessidade de:

[...] existência de atores sociais e gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação das barreiras e constringimentos a que esse futuro se concretize (MDA, 2005a, p. 04)

As Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIAT), e a evolução para instâncias mais complexas e duradouras como os Colegiados para o desenvolvimento dos Territórios (CODETER), formavam um conjunto avançado de instituições criadas com vista a ampliação da participação política.

A CIAT, ou respectiva instância de gestão social, é formada pela Plenária, órgão colegiado superior, responsável pelas decisões estratégicas do processo de desenvolvimento, dentre elas, a promoção de articulações institucionais, análise e aprovações dos Planos Territoriais de Desenvolvimento, seleção e priorização dos projetos a serem implementados, e aprovação do regimento interno. O Núcleo Diretivo, necessariamente paritário, é responsável pela coordenação das atividades, por meio da articulação de atores para concretizar as decisões em plenário, enquanto que o Núcleo Técnico, formado por organizações de apoio e assessoria técnica, é responsável por oferecer assistência técnica às atividades propostas (MDA, 2006 *apud* ZANI, 2010).

Ampliavam-se, assim, os mecanismos de transparência na gestão dos recursos públicos, isto é, de controle social e a capacidade de influenciar o processo de decisão da política das instituições que fazem parte do colegiado. Construíam-se, dessa forma, espaços privilegiados e legítimos de planejamento do desenvolvimento em áreas escolhidas pelo programa (FAVARETO & DEMARCO, 2004).

Desse modelo de Gestão participativa, emerge com o Programa Territórios da Cidadania, os Colegiados Territoriais. Espaços que:

Oportunizam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos, de ações e compromissos coletivos fundamentais ao processo de desenvolvimento (MDA, 2009a, p. 04)

É possível identificar um esforço em superar formas verticais de tomada de decisão ao mesmo tempo em que as políticas avançavam para uma abordagem territorial. Fica evidente que desde da criação do PRONAF em 1996, teve início um processo contínuo de ampliação da participação que foi avançando até novas formas de se pensar o desenvolvimento e a organização espacial.

### **3 Metodologia**

#### **3.1 Tipo de pesquisa**

A primeira fase da pesquisa tem caráter teórico-bibliográfico. A segunda fase, realizada no campo, tem caráter qualitativo, isto é, não foram empregados testes de hipóteses.

##### **3.1.1 Universo**

O universo da amostra foi constituído pelas instituições envolvidas no colegiado territorial no norte fluminense do Programa Territórios da Cidadania.

##### **3.1.2 Coleta de dados**

A primeira etapa de coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa teórico-bibliográfica em livros, artigos publicados em periódicos, dissertações e, quando necessário, em sítios digitais com informações e dados atualizados sobre o objeto de pesquisa. Trata-se de “um apanhado sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido e que são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 71). O intuito desta etapa de coleta de dados foi dar suporte teórico à investigação.

Além da pesquisa bibliográfica, houve observação de campo com visitas presenciais aos municípios São Fidelis, Conceição de Macabu, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Macaé, no estado do Rio de Janeiro. Esta etapa foi fundamental, pois representa o momento de aproximação do pesquisador com o espaço de pesquisa, dessa maneira, possibilitando a identificação de elementos da paisagem. Os dados observados foram anotados em caderno de campo para recuperação posterior. Esta etapa não estava prevista anteriormente, no entanto, pela especificidade do território estudado foi incorporada à análise.

Foram aplicados questionários<sup>14</sup> (Apêndice A), enviados às instituições que participam do colegiado territorial. Uma “das principais vantagens de um questionário é que, nem sempre, faz-se necessária a presença do pesquisador para que o informante responda as questões” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 74). Partindo dessa possibilidade,

---

<sup>14</sup> Questionário é um método de coletar dados no campo, de interagir com o campo, composto por uma série ordenada de questões a respeito de variáveis e situações que o pesquisador deseja investigar. Tais questões são apresentadas a um respondente, por escrito, para que ele responda também dessa forma, independente de ser a apresentação e a resposta em papel ou em um computador (VERGARA, 2009, p. 39).

os questionários foram enviados às instituições por via eletrônica, no entanto apenas duas instituições retornaram com as respostas, foi necessário, então, entrar em contato direto, via telefone, com as instituições e, ainda assim, aproximadamente 20% das instituições responderam, embora um elemento importante, esse percentual não invalida os dados obtidos, pois não se trata de uma pesquisa amostral.

A última etapa constituiu-se na realização de entrevistas<sup>15</sup> semiestruturadas, nas quais “o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75), o roteiro pode ser lido no Apêndice B. Essa técnica permite delimitar o volume de informações, assim, direcionando a entrevista para o tema, sem, no entanto, restringir as possibilidades de interação entre entrevistador e entrevistado.

Foram entrevistados três representantes do estado, um representante da articulação do colegiado e três representantes da sociedade civil, além de uma entrevista coletiva com agricultores de um dos assentamentos com cadeira no colegiado. É importante ressaltar que nem todas as entrevistas foram gravadas na íntegra, em dois depoimentos: de um representante do estado e outro da sociedade civil, foi solicitado, pelo entrevistado, que o gravador fosse desligado. A solicitação foi atendida, o que significou perda de informações transcritas. Isso se deve, em parte,

[...]a interação entre o entrevistador e o entrevistado [que] favorece as respostas espontâneas. [as entrevistas] também são possibilitadoras de uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Nessas entrevistas, ficou evidente o interesse do entrevistado em tratar de assuntos que julgava polêmicos, evidenciando, em certa medida, conforto com a entrevista, mas não o suficiente para que a fala fosse gravada.

Devido a esse fato, para preservar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados como representantes do estado, representantes da articulação e representantes da sociedade civil, resguardando o autor de qualquer processo jurídico, ainda que as gravações tenham sido devidamente autorizadas pelos entrevistados. Por esse motivo, as instituições e os representantes não foram identificados, ainda que os

---

<sup>15</sup> Pode-se afirmar que a entrevista é uma interação verbal, uma conversa, um diálogo, uma troca de significados, um recurso para se produzir conhecimento sobre algo (VERGARA, 2009, p. 3).

contatos tenham sido mantidos para que, caso seja necessário, possa-se conferir a veracidade das informações. Os dados não gravados foram descartados, tendo sido utilizados apenas os passíveis de transcrição.

### **3.4 Tratamento dos dados**

Os dados bibliográficos foram sistematicamente fichados, possibilitando o estudo e a análise de maneira organizada. Os dados das entrevistas e dados secundários com relação às instituições foram tabulados no SPSS, divididos por variáveis. Em seguida, foram extraídas as frequências e gerados gráficos para a análise da composição do colegiado.

Nas entrevistas em estruturadas, foi empregada a análise de conteúdo, isto é: “[...] uma técnica para o tratamento de dados que visa a identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2009, p. 15). O estudo optou por uma análise de grade fechada, pela qual “definem-se preliminarmente as categoriais pertinentes ao objetivo da pesquisa” (VERGARA, 2009, p. 17). As categorias estabelecidas para o tratamento das entrevistas correspondem às percepções dos entrevistados com relação: 1) ao aspecto territorial e 2) a participação política.

A categorização foi aplicada buscando-se palavras-chave e/ou trechos de entrevistas com relação aos conceitos tal qual abordados no referencial teórico. Assim, trechos que continham palavras como território, região e espaço eram integrados à categoria “aspecto territorial” e aqueles que continham palavras como participação, participação política, participação social, colegiado territorial, gestão social e relação social foram agrupados na categoria “participação política”.

### **3.5 Limitações do método**

Com relação aos questionários, pode-se observar que nem todas as instituições envolvidas enviaram as respostas, com isso, limitando a análise. No que diz respeito às entrevistas, pode haver dificuldade de comunicação entre entrevistador e entrevistado, cujo resultado pode ser a obtenção de informações pobres para a análise. Além disso, essa metodologia requer tempo das partes envolvidas, sendo o mesmo controlado pelo prazo de entrega da dissertação. Fatores externos também podem interferir na possibilidade de realização de entrevista, no caso desta pesquisa, merece destaque o fato das atividades do colegiado terem sido reduzidas para o ano de 2010, sendo retomadas apenas ao final de 2011, assim, dificultando o contato com as instituições.

Ademais, o risco de obterem-se informações viesadas também impõe uma limitação a esse método, visto que as respostas são dadas numa situação específica de interação entre pessoas. Ambos são dotados de preconceitos e medos, podendo, por um lado, o entrevistador inibir o entrevistado; e, por outro, este conduzir suas respostas para o que acredita ser o esperado por aquele. De maneira a prevenir algumas dessas limitações, o pesquisador preparou-se previamente para cada entrevista.

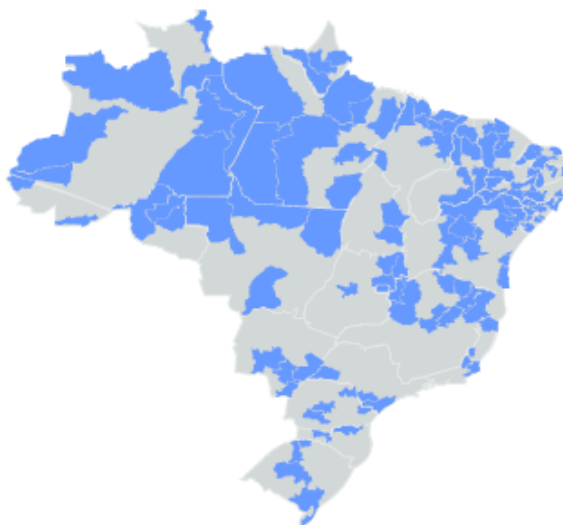
A presença dos territórios fora dos limites próximos da região metropolitana do Rio de Janeiro dificultou, por motivo de tempo e custo de deslocamento, a análise de mais de um território. Uma análise que pretenda envolver o universo de colegiados, ou mesmo uma compreensão total do Programa Territórios da Cidadania, demandaria verba e tempo muito além dos recursos disponíveis pelas bolsas das agências de fomento no Brasil, bem como necessitaria de um corpo de pesquisadores. Isso não quer dizer que o presente estudo não tenha validade. Pelo contrário, o esforço de compreender a dinâmica em torno de uma institucionalidade criada para ampliar a participação social permite verificar o andamento da política, ainda que em um território específico. Soma-se, ainda, a questão de a análise de literatura permitir estabelecer pontes entre a realidade empírica e as argumentações teóricas. Além disso, o trabalho apresenta uma proposta metodológica que pode ser utilizada e aprimorada em outros estudos.

## 4 Análise dos dados

### 4.1 Como se Forma um Território: a prática territorial do Programa Territórios da Cidadania

Com a percepção de ampliar e integrar as ações sociais no âmbito rural, principalmente, em função da pressão exercida interna e externamente nos movimentos sociais rurais, o governo Lula criou, em 25 de março de 2008, o Programa Territórios da Cidadania. Contemplam-se, em sua execução, 22 ministérios<sup>16</sup> com uma abrangência de 120 territórios (MDA, 2009b), como pode ser visto na Figura 2.

**Figura 2 – Divisão dos territórios atendidos pelos Territórios da Cidadania**



**Fonte:** Brasil (2011)

As indicações no mapa demonstram a quantidade de territórios atendidos a partir dos marcos normativos refletidos na presente seção. O enorme desafio e a complexidade inerentes a políticas públicas territoriais ficam assim melhor ilustrados pela abrangência de cunho nacional. Voltado para áreas que combinam o rural e o urbano, o PTC apresenta os seguintes objetivos:

[...] promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: (a) integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; (b) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do

---

<sup>16</sup> Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais.



desenvolvimento dos territórios; (c) ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; (d) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; e (e) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008 *apud* ZANI, 2010, p. 42).

Para resolução das questões que dizem respeito à esfera dos direitos sociais e políticos no espaço de atuação o PTC apresenta uma estrutura de interação dos atores bastante objetiva, cuja eficácia, no entanto, vê-se comprometida, como se observará mais adiante. Este fluxograma ilustra como se faz a gestão dentro de um território.

**Figura 3 – Instâncias de gestão do PTC**



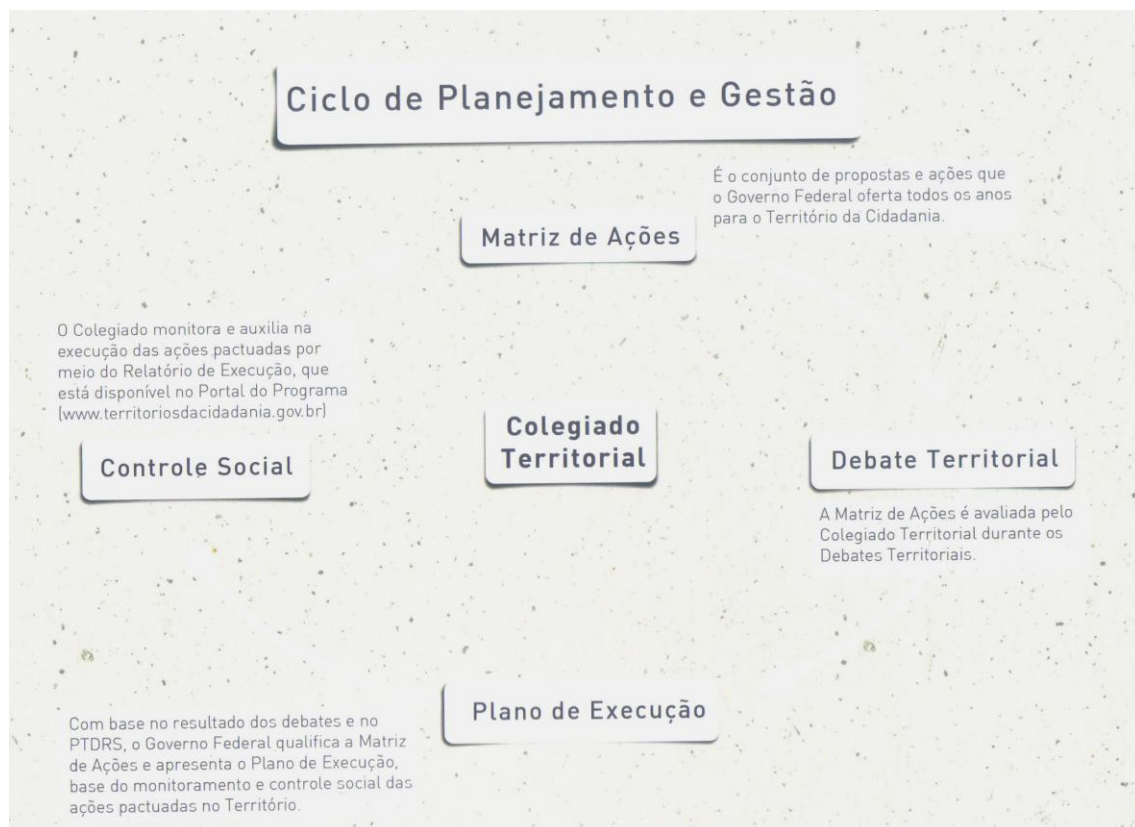
Fonte: MDA (2009c, p. 8).

**O Comitê Gestor Nacional**, que reúne os Ministérios parceiros do Programa, define os Territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa. **O Comitê de Articulação Estadual**, composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, 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. **O Colegiado Territorial**, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. Ele 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, 2009c, p. 8).

O modo de gestão do Programa, de acordo com o formato apresentado, possui importantes atributos de uma política que se pretenda territorial, primeiro, por reunir, de

maneira integrada ao processo de gestão, os ministérios por meio do Comitê Gestor Nacional. Segundo, por fomentar a integração das ações, pois o fluxo entre as institucionalidades é direto; e, terceiro, por ter a pretensão de envolver a sociedade civil nas decisões, principalmente no tocante às demandas sociais da população local, bem como na busca por soluções, o que se assiste no Colegiado Territorial. A centralidade do colegiado territorial é vista ainda no Ciclo de Planejamento e Gestão (Figura 4).

**FIGURA 4 – Ciclo de Planejamento e Gestão do PTC**



**Fonte:** MDA (2009c).

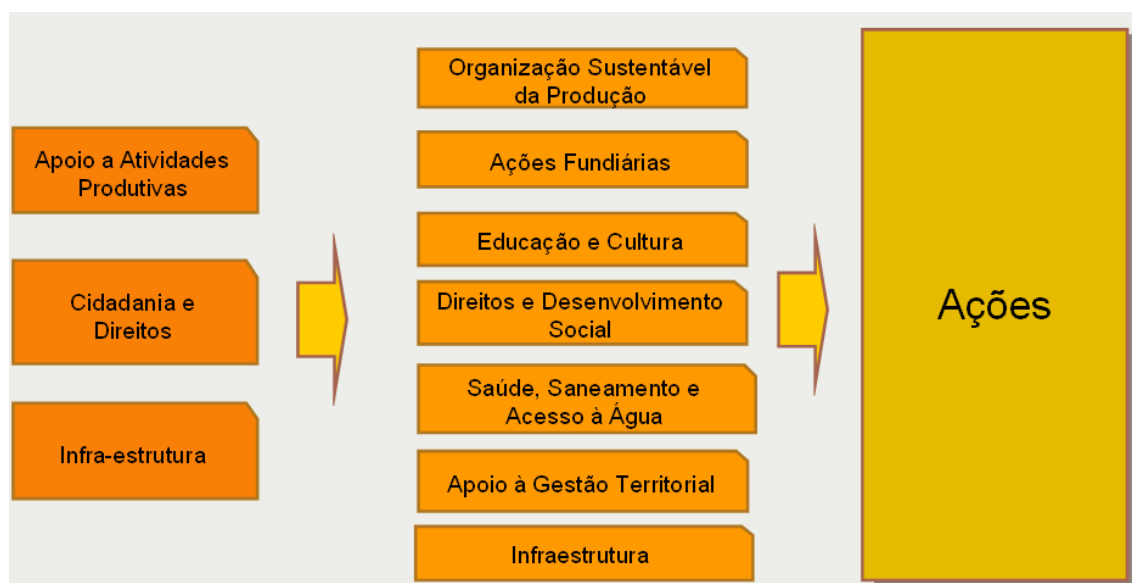
O ciclo mostra que, a partir da matriz de ações definidas pelos ministérios, o Colegiado Territorial passa a ter uma importante atuação na definição das ações, a partir do debate e da elaboração do Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. No entanto, fica evidente que o papel do colegiado não se esgota na aprovação das ações, mas também na avaliação da implementação desta, chamada de Ciclo de Planejamento e Gestão de Controle Social da Política, o ciclo encerra-se, portanto, com essa avaliação que retorna aos ministérios para elaboração da nova matriz de ações.

Nesse sentido, é importante destacar que o PTC prevê um modelo de gestão integrada entre os ministérios e entre estes e a sociedade civil na decisão sobre as ações

a serem executadas. A inserção da sociedade civil nas decisões fortalece e possibilita que as ações sejam tomadas pelos diferentes setores envolvidos na política, dessa forma, levando em consideração as demandas internas e respondendo, de modo mais eficaz, as necessidades identificadas em âmbito territorial.

Nesse sentido, o Programa Territórios da Cidadania estabelece três eixos e sete temas, como pode ser observado na figura 5:

**Figura 5 - Ações que integram o Programa**



**Fonte:** Portal da Cidadania, 2010.

Embora as ações apareçam como resultado integrado de cada eixo temático, cada eixo decide sobre as verbas a serem disponibilizadas e quais ações devem ser executadas de maneira isolada. Ainda assim, pode-se verificar uma orientação a partir de temas e não por setor, como tradicionalmente as políticas públicas têm se desenvolvido. Assim, não são apenas as ações que devem ser integradas, mas também os territórios e seus sociais. Não é aleatório que os documentos oficiais, com destaque para o Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS) (MDA, 2005a; 2005b) e o PTC (MDA, 2009a), advogavam para compreensão de que a participação de diferentes atores, mais do que uma condução necessária para ampliação dos direitos políticos, é uma característica estratégica para a boa execução da política pública de desenvolvimento territorial, já que ela fundamenta e baliza os eixos de ações.

Se, como mostrado anteriormente, o programa resulta da integração de ações e instituições no âmbito do desenvolvimento territorial, com a previsão de instituições de participação dos atores locais, a abordagem territorial, todavia, tem um grave erro de partida. Isso porque a escolha dos territórios envolve uma série de critérios e não prevê

a discussão com os atores locais para a implementação do território, esses só participam do processo após instalado o território. Nesse sentido, o programa aproxima-se muito mais da abordagem regional do que territorial.

A definição de território apresentada no **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais** (MDA, 2005a) é bastante complexa e mistura critérios objetivos e subjetivos na caracterização de um território, segundo o documento, trata-se de um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo e caracterizado por critérios, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão (social, cultural e territorial).

O PTC, porém, de maneira objetiva e prática, define um território rural como “conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental e ter identidade e coesão social e cultural” (PORTAL DA CIDADANIA, 2010). Os critérios para escolha dos municípios estão ilustrados a seguir (Figura 6).

**Figura 6 – Critérios de seleção dos municípios**



**Fonte:** Portal da Cidadania (2010).

Como se pode observar, a escolha dos municípios envolve critérios objetivos, como presença de agricultores-familiares, pescadores, quilombolas, etc., o que, embora seja uma escolha inovadora de critérios, não considera as relações ou redes estabelecidas entre as instituições locais. O ponto crítico do programa é, então, a delimitação dos territórios, feita pelo ministério, tendo como base os territórios rurais<sup>17</sup>, estabelecidos a partir de um conjunto de critérios que agrupa municípios pelo mesmo perfil econômico e ambiental e de identidade, coesão social e cultural. Quando deveria ser feita, contudo, observando-se as relações de poder já desenvolvidas no espaço e estimulando-as, tal qual a própria definição do conceito como enunciado em Souza (2006). Ao delimitar de maneira vertical os territórios, corre-se o risco de que não se possa estabelecer a articulação dos atores locais, que, conquanto tenham relações com o espaço, podem não ter relações entre si. Em outras palavras, corre-se o risco de formar-se um território sem o seu componente fundamental, isto é, sem as relações sociais de poder.

Além de não ser prevista nenhuma ação prévia da integração dos atores locais, o programa não observa organizações regionais já estabelecidas, com exceção do Território Rural do programa anterior, podendo representar a superposição de ações e de instituições, caso já existentes no local. Assim, no que diz respeito à interação de atores no território ao redor da política, ainda existem déficits.

#### **4.2 Análise Sociodemográfica do Norte Fluminense**

Após analisar alguns aspectos atinentes à criação de um território, faz-se importante contextualizar o território objeto de nossa análise. O norte fluminense, composição de nove municípios, que fica no estado do Rio de Janeiro combina áreas litorâneas e continentais, como pode ser visto na figura 7.

#### **Figura 7 – Território Norte Fluminense**

---

<sup>17</sup> Programa de Apoio aos Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, lançado em 2003.



**Fonte:** Elaboração própria

Observando a tabela 1, facilmente, é possível identificar municípios com padrões demográficos completamente distintos. Em um mesmo território, estão agrupados ao menos dois perfis. Um composto por municípios que têm população até 50.000 habitantes, outro com mais de 100.000, sendo a maioria pertencente ao primeiro grupo, composto por Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, enquanto o segundo é composto por Campos dos Goytacazes e Macaé.

#### **Quadro 1 – Aspectos populacionais**

Aspectos Populacionais								
Território 65 - Norte - RJ								
Município	População Total	Rural		Urbana		População Ponderada(1)	Área(Km2)	Densidade Demográfica
		Nº absolutos	%	Nº absolutos	%			
Campos dos Goytacazes	406.989	42.812	10,52	364.177	89,48	42.812	4.037,8	100,79
Carapebus	8.666	1.791	20,67	6.875	79,33	8.666	306,4	28,28
Cardoso Moreira	12.595	4.554	36,16	8.041	63,84	12.595	516,3	24,39
Conceição de Macabu	18.782	2.240	11,93	16.542	88,07	18.782	348,5	53,89
Macaé	132.461	6.454	4,87	126.007	95,13	132.461	1.218,1	108,74
Quissamã	13.674	5.975	43,70	7.699	56,30	13.674	717,7	19,05
São Fidélis	36.789	10.276	27,93	26.513	72,07	36.789	1.030,8	35,69
São Francisco de Itabapoana	41.145	21.917	53,27	19.228	46,73	41.145	1.117,6	36,82
São João da Barra	27.682	8.051	29,08	19.631	70,92	27.682	461,9	59,93
<b>Total Território</b>	<b>698.783</b>	<b>104.070</b>	<b>14,89</b>	<b>594.713</b>	<b>85,11</b>	<b>334.606</b>	<b>9.755,1</b>	<b>71,63</b>
Fonte: IBGE 2007.								
Nota: (1) Para os municípios com densidade populacional maior que 80 hab/km2 e população maior que 200 mil habitantes, a população ponderada corresponde à população rural do município em questão.								

**Fonte:** Brasil (2012)

É evidente que o tamanho da população por si só não diferencia os municípios. Assim, ao observar mais detalhadamente a tabela, pode-se verificar a densidade demográfica, isto é, a relação entre a área do município e a quantidade de habitantes. Por meio desse indicador é possível verificar que o padrão heterogêneo permanece, no entanto, pode-se observar o indício de uma diferença significativa para os municípios. Assim, existe um grupo com grande densidade populacional, como são os casos de Campos e Macaé e da emergente urbanização de São João da Barra<sup>18</sup> com 100,79, 108,74 e 59,93, respectivamente. Em comum, esses municípios têm os fortes investimentos no setor energético e industrial, recebendo *royalties* de petróleo, no caso dos dois primeiros; e o terceiro se urbanizando de maneira acelerada com investimentos públicos de toda ordem, com financiamentos bilionários do BNDES e forte apoio do governo do Estado, algo próximo aos investimentos autoritários e desestabilizadores comuns no período militar, sobre forte influência da teoria dos polos de Pierroux, com grande propaganda de geração de empregos, 50 mil segundo a LLX, empresa de logística do grupo EBX de Eike Batista. O caráter autoritário é garantido pelas ordens de despejo de cerca de 1.500 famílias proprietárias das terras, segundo líder da ASPRIM, a Associação de Moradores e Proprietários de Imóveis de São João da Barra.

<sup>18</sup> São João da Barra constitui o município de implementação do Complexo Industrial do Superporto do Açu.

Não sendo objeto de estudo da presente reflexão, não se discorrerá sobre o caso, todavia, dada a relevância e o desequilíbrio fundiários envolvidos, este trabalho acadêmico não poderia se furtar de mencionar a alteração da dinâmica regional em curso devida a este empreendimento que, dado seu caráter autoritário, como relatado pelo líder da ASPRIM, durante visita de campo a São João da Barra, vai de encontro ao discurso adotado pelo Programa Territórios da Cidadania de Gestão Social como parte do desenvolvimento; dessa maneira, evidenciando que duas dinâmicas completamente diferentes atuam sobre o território. Vale mencionar que essa preocupação é compartilhada e discutida pelos gestores e atores locais no interior do colegiado, dado o impacto social e ambiental. Durante reunião do I Encontro de Territórios do Estado do Rio de Janeiro, a questão foi discutida, principalmente com relação à questão fundiária e de sustentabilidade. Na ocasião, representantes do município de São Francisco do Itabapoana questionavam a sobrevivência da pesca na região e o significado dos investimentos no setor, dado que as obras do superporto já haviam alterado negativamente a dinâmica de pesca, evidenciando que se tratava de uma questão que ia além das fronteiras do município de São João da Barra, tratando-se, portanto, de uma questão territorial.

Fica claro que não apenas são municípios com perfis demográficos diferentes, mas também produtivos. Pensar o desenvolvimento integrado desses municípios implica necessariamente, portanto, questionar modos de produção que atuam em seu interior, tal como proposto nos estudos iniciais sobre o território, apresentados no referencial teórico. Assim, mais uma vez podem ser diferenciados dois grupos distintos, tendo Macaé e Campos dos Goytacazes com uma baixa população rural, próximo aos 10%, junto a Conceição de Macabu, enquanto os outros municípios têm mais de 20% de sua população morando em áreas rurais, alguns com mais da metade, como é o caso de São Francisco do Itabapoana. No entanto, vale ressaltar que em números absolutos Campos dos Goytacazes têm uma população considerável na área rural.

Os dois perfis Rural e Urbano no mesmo território são facilmente identificados pela paisagem do território. Assim, durante as visitas de campo, ficou evidente que o território compõe um espaço heterogêneo. Campos dos Goytacazes, por exemplo, tem uma infraestrutura urbana consolidada, assim como Macaé. Já Conceição de Macabu e São Fidélis têm um perfil paisagístico rural, isto é, marcado por áreas extensas de produção agrícola, mais especificamente de produção familiar, sendo marcado por áreas de pousio que se combinam as áreas com diversidade de cultivo.



No caso específico das demandas sociais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, as demandas rurais concentram-se em torno da agricultura familiar, de famílias assentadas e pescadores, sendo reduzido o número de quilombolas e sem a identificação de terras indígenas.

## Quadro 2 – Demandas Sociais do MDA

Demanda Social do MDA					
Território 65 - Norte - RJ					
Município	Agricultores Familiares (1)	Famílias Assentadas (2)	Pescadores	Terras Indígenas	Quilombolas
Campos dos Goytacazes	6.285	1.137	736	0	4
Carapebus	119	268	25	0	0
Cardoso Moreira	449	151	25	0	0
Conceição de Macabu	144	257	0	0	0
Macaé	391	189	474	0	0
Quissamã	175	0	144	0	1
São Fidélis	2.708	22	160	0	0
São Francisco de Itabapoana	2.781	201	1.184	0	0
São João da Barra	615	0	742	0	0
<b>Total Território</b>	<b>13.667</b>	<b>2.225</b>	<b>3.490</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>Fonte:</b> (1)IBGE. Censo Agropecuário (1995/96);(2)MDA/Incra/SIR (30/09/2007)					

**Fonte:** Brasil (2012)

O último aspecto abordado diz respeito aos principais indicadores sociais, o IDH e o índice de Gini<sup>19</sup>. No primeiro é possível verificar uma variação significativa, indo de 0,69 — em São Francisco de Itabapoana — a 0,79 — em Macaé. O que não significa que a distribuição de renda é melhor onde os índices são mais altos, Macaé, por exemplo, tem um índice de Gini de 0,56, enquanto Carapebus, com um IDH de 0,71, relativamente abaixo de Macaé, tem uma distribuição de renda de 0,46.

## Quadro 3 – Índices de desenvolvimento

<sup>19</sup> Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). **Fonte:** PNUD, 2012.

Índices de Desenvolvimento					
Território 65 - Norte - RJ					
Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Campos dos Goytacazes	0,75	0,87	0,70	0,69	0,58
Carapebus	0,74	0,85	0,71	0,66	0,46
Cardoso Moreira	0,71	0,79	0,70	0,63	0,52
Conceição de Macabu	0,74	0,84	0,71	0,67	0,51
Macaé	0,79	0,89	0,71	0,77	0,56
Quissamã	0,73	0,85	0,71	0,64	0,52
São Fidélis	0,74	0,82	0,73	0,67	0,55
São Francisco de Itabapoana	0,69	0,72	0,73	0,62	0,62
São João da Barra	0,72	0,79	0,74	0,64	0,52
<b>Total Território</b>	-	-	-	-	-
<b>Fonte:</b> ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.					

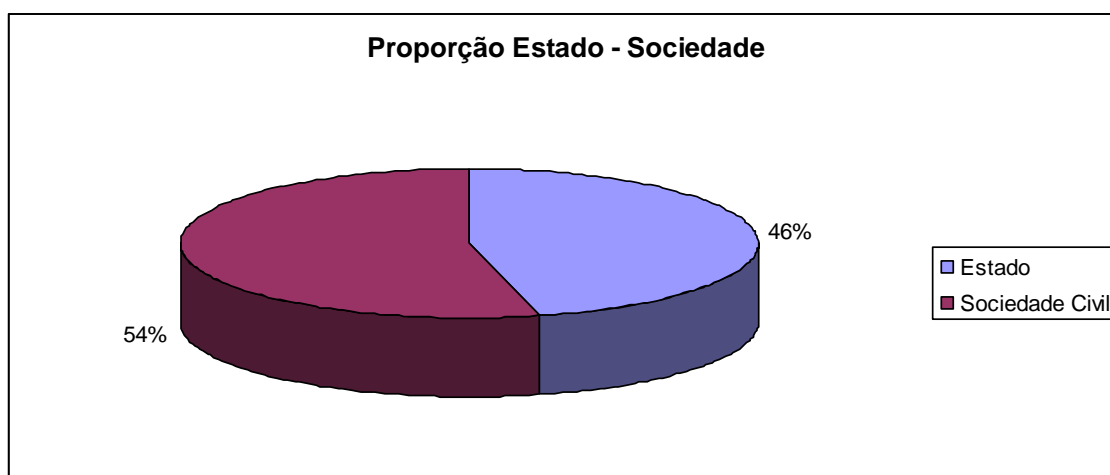
**Fonte:** Brasil (2012)

Os indicadores selecionados por essa pesquisa evidenciam que o território possui perfis sociais e demográficos diferenciados, ao menos dois distintos, o que demonstra a dificuldade de seleção dos municípios segundo os critérios apresentados pelo PTC. De maneira que não bastasse o fato de que as relações sociais de poder são suprimidas na formação do território, o agrupamento por critérios objetivos também não é corretamente seguido pela política pública, ao menos não no norte fluminense. O que dificulta ainda mais traçar objetivos comuns ao território.

#### 4.3 Composição do Colegiado Territorial

Nesta etapa, desenvolveu-se a análise da composição do colegiado e, para tanto, foi observado o número de instituições, nesse sentido, focalizando se pertencentes ao estado ou à sociedade civil e qual a escala de ação. Tal análise foi importante para observar o padrão das instituições que fazem parte do colegiado. Logo de início, foi possível perceber que a maioria pertence à sociedade civil (Gráfico 1).

#### Gráfico 1 – Proporção de Instituições do Estado e da Sociedade Civil no Colegiado Territorial



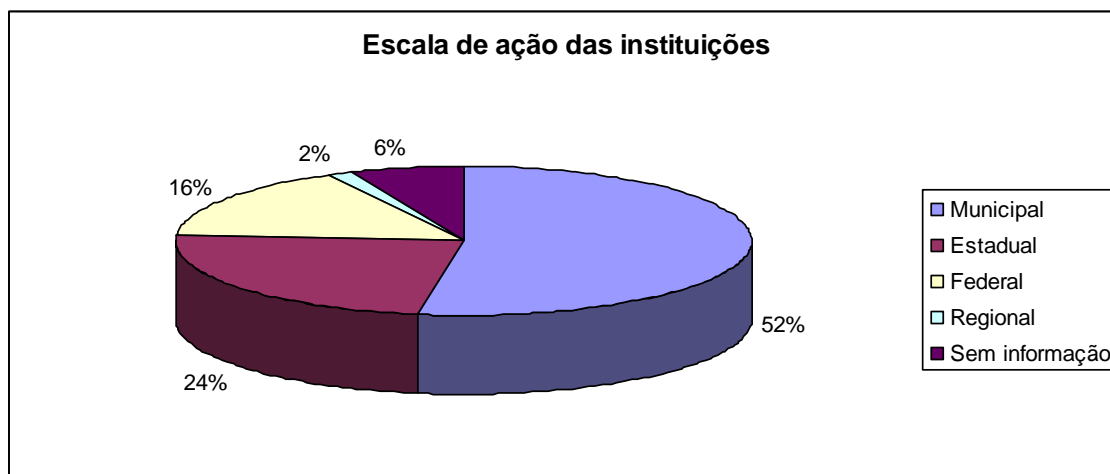
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

É possível perceber que, como um espaço democrático, o colegiado norte-fluminense possui uma composição bastante interessante, tendo certo equilíbrio entre instituições do Estado e da sociedade civil, com uma pequena maioria desta. No entanto, somente com este dado não é possível concluir que há de fato a ampliação do processo de decisão, portanto, foi preciso saber se as instituições participam de fato do colegiado ou apenas têm assento garantido. De qualquer maneira, é um dado relevante por se tratar de uma esfera de decisão pública que garante a possibilidade de participação política da sociedade civil, o qual já pode ser considerado um avanço no sentido de democratizar as decisões. Constitui, portanto, um componente institucional que faz parte da percepção de um Estado ampliado, pois incorpora formalmente a sociedade civil nas decisões. As instituições que fazem parte do colegiado passam, assim, a contar com poder de veto. Isso, porque, segundo Tsebelis (1997), um ator institucional só será contabilizado com poder de veto se detiver o poder formal de fazê-lo. Esse poder é garantido, por conseguinte, pela presença no colegiado que transforma as instituições em *veto players*, isto é, atores – individuais ou coletivos – cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política (TSEBELIS, 1997).

Um segundo aspecto importante diz respeito à descentralização das decisões, como mostra o gráfico 2, a maioria (52%) das instituições fazem parte do poder local – município, enquanto apenas 16% fazem parte da esfera federal, embora o programa seja desenvolvido pelo Governo Federal. Isso mostra que a representatividade do colegiado

dá-se mais em âmbito local do que centralizada na União, como a tradição de políticas espaciais anteriores à Constituição.

**Gráfico 2 – Escala de ação das Instituições**

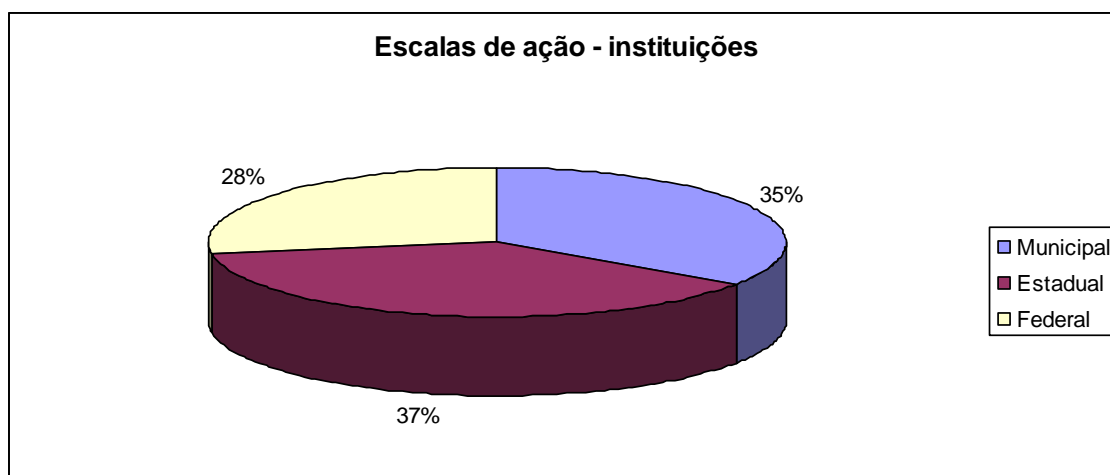


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

A escala estadual também é expressiva, correspondendo a 24% das instituições que fazem parte do colegiado, evidenciando que, não obstante certo privilégio da escala municipal, diferentes escalas de ação fazem parte do colegiado. Isso aponta para o caráter territorial da política, pois evidencia que diferentes escalas de ação fazem parte da tomada de decisão do território, assinalando que a política do lugar sofre influência de instituições que extrapolam a escala local. É preciso ainda fazer uma ressalva, para algumas instituições, não foi possível estabelecer uma escala de atuação, pois não foram encontradas informações, essas correspondem a 6% do universo de instituições que fazem parte do colegiado.

No entanto, ao observar separadamente as escalas das instituições, foi possível observar uma distribuição diferenciada. Entre as instituições que fazem parte do poder público, detectou-se uma distribuição mais homogênea das instituições (Gráfico 3). Com a maioria na escala estadual (37%), ficando a escala local em segundo lugar (35%), na distribuição, no entanto, bastante equilibrada. O que chama atenção na composição das instituições com relação à escala no poder público é a minoria de instituições pertencentes ao governo federal, mostrando mais uma vez a opção de descentralizar a política.

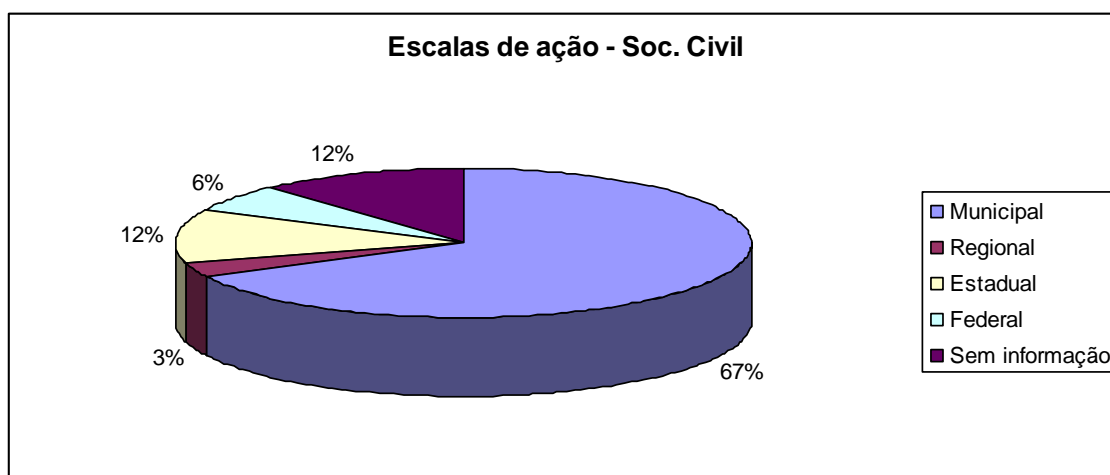
**Gráfico 3 – Escala de Ação de Instituições do Poder Público**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Se a distribuição é mais homogênea no setor público, o mesmo não acontece na sociedade civil (Gráfico 4). A grande maioria faz parte da escala municipal (67%), enquanto o restante distribui-se entre a escala de atuação estadual, regional e federal. Aqui se encontram aquelas instituições que não foram encontradas informações, correspondendo a 12%, assim, dos 21% das instituições que fazem parte do colegiado norte fluminense, 12% atuam a nível estadual, enquanto 6% em escala federal e, apenas, 3% em escala regional, isto é, mais de um município, mas não em todo o estado.

**Gráfico 4 – Escala de Ação de Instituições da Sociedade Civil**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

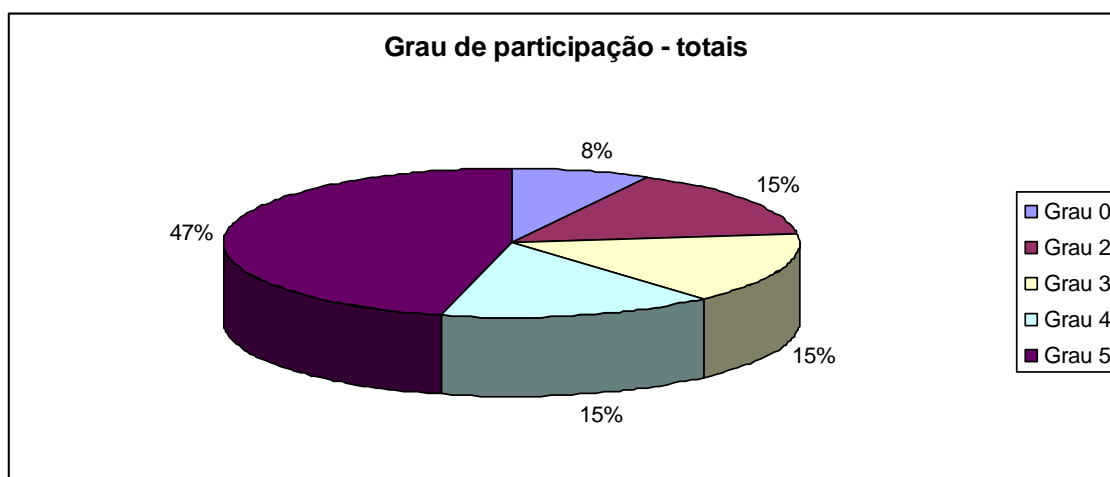
Os dados mostram que a composição do colegiado é híbrida entre Estado e sociedade, tendo esta a maioria. Além disso, evidencia que a União tem as menores parcelas de cadeiras no colegiado, apontando para o caráter descentralizado da política. A preferência por atuar em escala local fica evidente ao se observar os dados da sociedade civil. O caminho para uma política descentralizada, com foco nas instituições

locais, é visível na composição institucional do colegiado norte-fluminense. Porém isso significa, de imediato, que todos participam efetivamente do colegiado?

Para responder a essa pergunta, como exposto na metodologia, buscou-se verificar como as instituições veem a própria participação. No entanto, é importante revelar um aspecto percebido durante a aplicação do questionário. Algumas instituições formalmente presentes no colegiado nem sequer reconheceram que participavam do colegiado norte-fluminense, como foi o caso da Fundação Instituto de Pesca do Estado (FIPERJ) e da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento e da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável, ambas do governo do estado, que se diziam representadas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

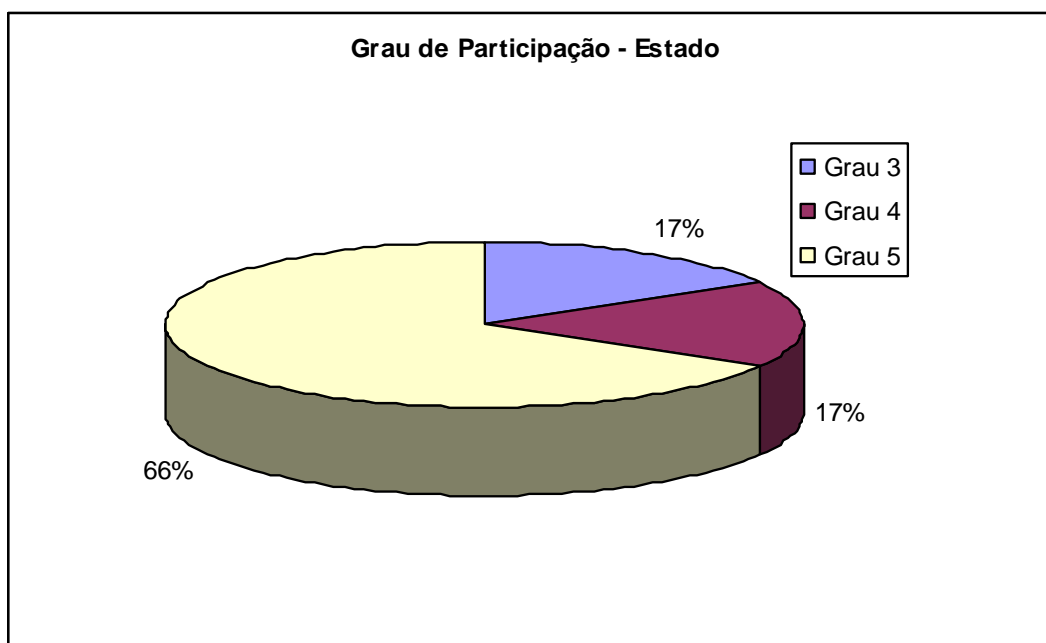
Nessa etapa da pesquisa, perguntou-se diretamente aos membros das instituições, se tiveram contato (aproximadamente 20% do total), qual o grau de participação que eles se atribuíam com relação ao programa. Em outras palavras, que nota eles davam à própria participação neste espaço de discussão. Pediu-se, assim, para que os mesmos atribuíssem um valor de 0 a 5 à participação (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Grau de Participação das Instituições**



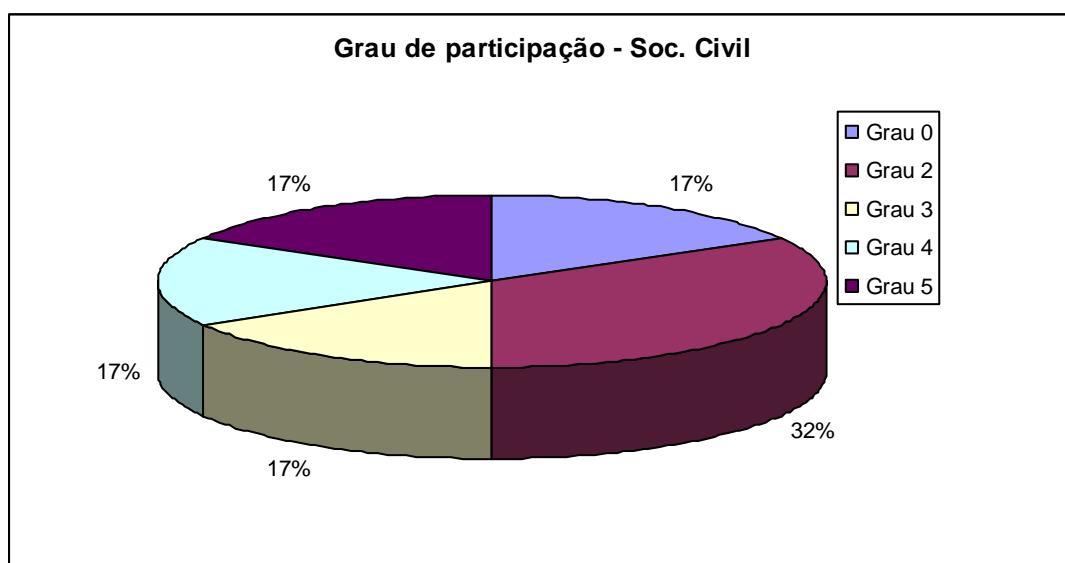
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

**Gráfico 6 – Grau de participação das instituições do Estado**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

**Gráfico 7 – Grau de participação das instituições da sociedade civil**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

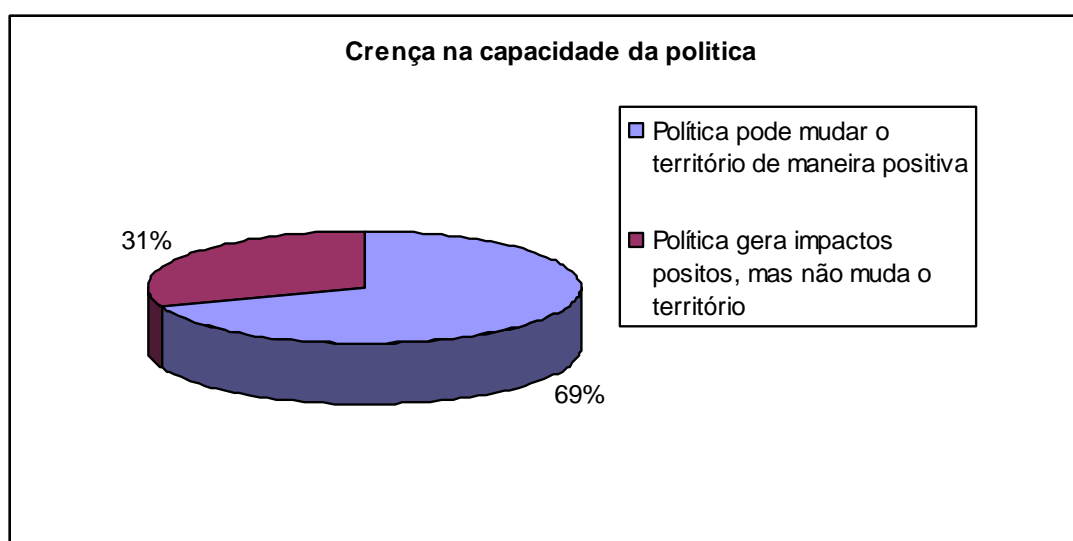
A partir desses gráficos, é possível perceber que, enquanto, para as instituições pertencentes ao Estado, a grande maioria aponta alta participação, o padrão é mais heterogêneo dentro da sociedade civil. Algumas das instituições contatadas atribuíram graus baixos e, mesmo, nenhuma participação no colegiado. O que, de certa maneira,

exclui a hipótese do erro metodológico e do viés para instituições mais ativas em um momento de morosidade da política.

Assim, os dados parecem indicar que o alto grau de participação é carregado pelas instituições do estado, enquanto na sociedade civil existem instituições que, embora formalmente façam parte do colegiado, não se veem participando dele. É um primeiro exemplo de que a garantia formal de um espaço de discussão não representa, de antemão, uma ampliação da participação política.

O último momento dessa fase da análise revela um dado interessante e que vai ao encontro da cultura política tal qual retratada na referência teórica. Questionadas sobre a crença na capacidade da política, 100% das instituições contatadas referiram acreditar que a política pode gerar impactos positivos no território, ainda que não participem das decisões (Gráfico 8).

**Gráfico 8 – Crença na Capacidade da Política**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

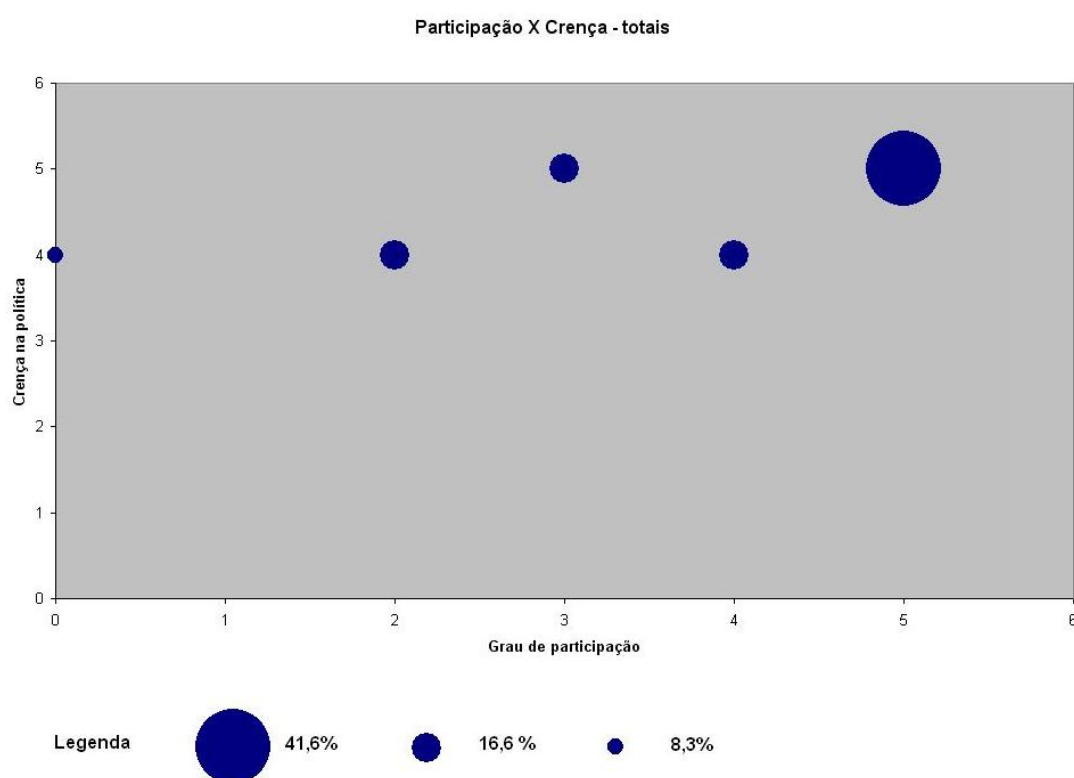
Pode-se inferir que a crença na capacidade da política não tem relação direta com a participação política, pois, ainda que algumas instituições reconheçam participar pouco ou mesmo não participar, elas acreditam que a política pode trazer impactos positivos e até mesmo mudar a realidade do território. Os resultados sobre o território independem, logo, da participação. Na percepção das instituições contatadas, deve existir outros fatores que possam atuar mais diretamente na eficácia da política.



Isso reforça a análise anteriormente feita no referencial teórico, à medida que existe uma crença na capacidade do executivo de resolver as questões referentes à política, reforçando a imagem da delegação de tarefas, ainda que no interior de uma política com mecanismos de participação direta. Ao que tudo indica, esta análise não se restringe ao modelo representativo.

O cruzamento entre os dados contribui para o entendimento dessa hipótese. Ao se observar o cruzamento de todas as instituições com relação ao grau de participação e à crença na capacidade da política (Gráfico 9), evidencia-se, como visto anteriormente, que o grau de participação é a variável mais dispersa entre as instituições contatadas, enquanto a crença na política pouco varia.

**Gráfico 9 – Relação entre o grau de participação e a crença na capacidade da política**



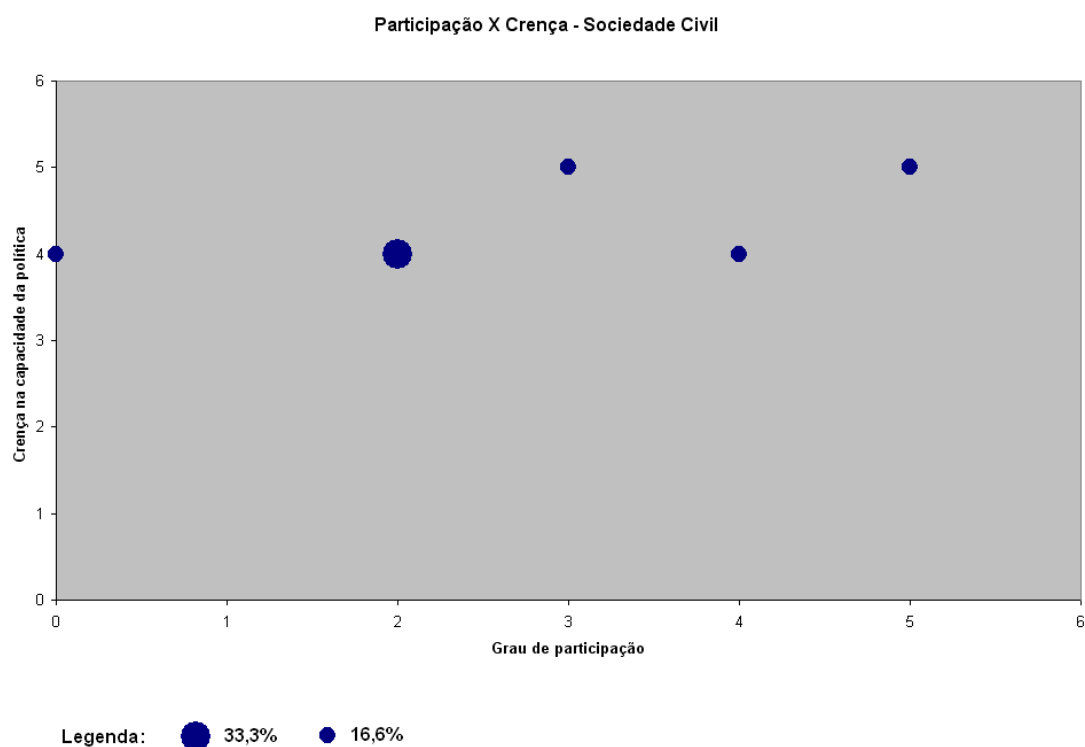
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

No eixo Y – Crença na política – é possível verificar que as instituições acreditam que a política é capaz de gerar impactos positivos, ou mesmo mudar positivamente a realidade do território. Não foram assistidas respostas das instituições que mencionassem que a política pudesse gerar impactos negativos, ou nenhum impacto. O interessante é perceber que isso independe da participação das instituições,

ou melhor, da percepção que essas instituições tem com relação à própria participação. Essa falta de relação entre o reconhecimento da participação no colegiado e a crença na política é um indício de que a participação, na visão dos entrevistados, não é necessária para que a política tenha êxito. Além disso, existe um número considerável, mais de 50%, de instituições que se veem com alto grau de participação e acreditam na política.

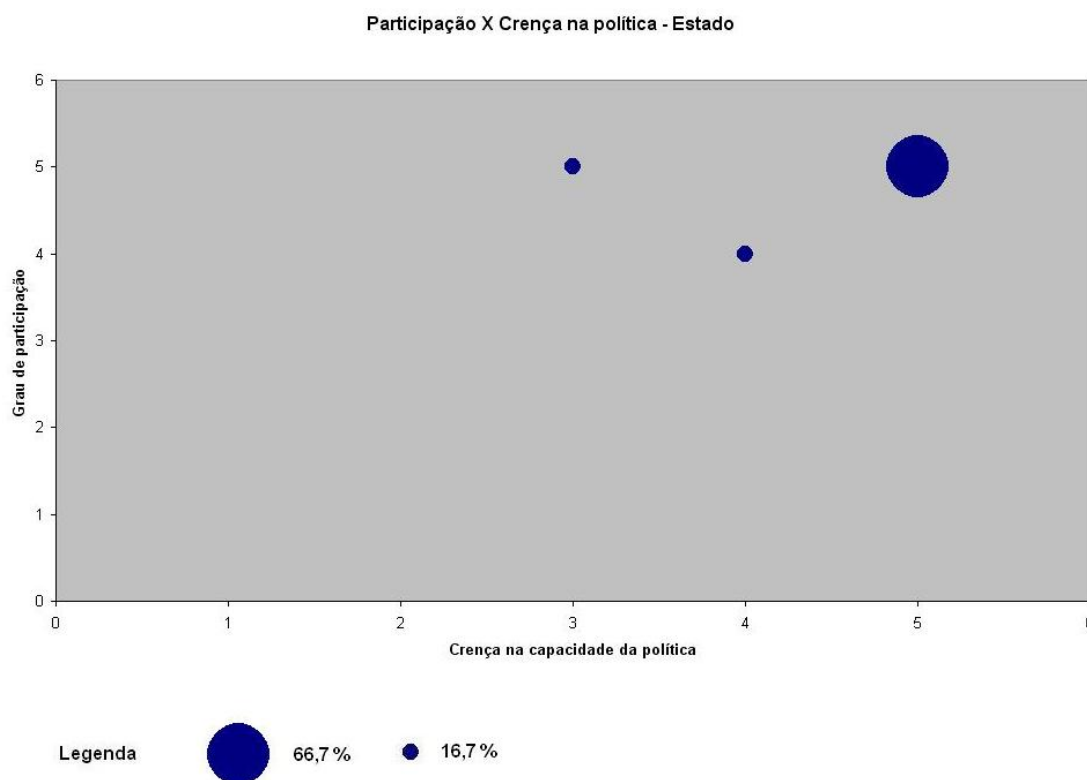
Se separarmos, mais uma vez, entre sociedade civil e Estado (Gráficos 10 e 11), teremos outro indício de que existe uma concentração da percepção sobre a participação nas mãos do Estado, enquanto essa variável é mais dispersa na sociedade civil.

#### **Gráfico 10 – Relação entre o Grau de Participação e a Crença na Capacidade da Política para as Instituições da Sociedade Civil**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

#### **Gráfico 11 – Relação entre o Grau de Participação e a Crença na Capacidade da Política para as Instituições do Estado.**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Os gráficos evidenciam, mais uma vez, a dinâmica com base na ação do Estado. Enquanto o gráfico 10 ilustra o comportamento das instituições da sociedade civil, o 11 mostra o comportamento das instituições do Estado. A ausência de uma relação entre a participação e a crença na política é, novamente, reforçada. Contudo a análise separada mostra que as instituições do Estado se posicionam como mais participantes do que aquelas da sociedade civil.

Se, como visto, participar não tem relação com a capacidade da política na visão das instituições, a análise parece corroborar a argumentação apresentada neste referencial sobre cidadania, no Brasil, isto é, na preservação de uma cultura política na qual o Executivo tem sobre si delegada não só a função de executar as ações públicas, mas conta com o reconhecimento dessa prática por parte da sociedade civil. Participação política não parece ser a premissa básica no planejamento de políticas públicas e sua capacidade de influenciar o território.

O quadro agrava-se ao observar que as instituições do Estado que fazem parte do colegiado pertencem, todas, aos executivos, ainda que em diferentes escalas. Evidencia-se a fragilidade do pacto político, ainda que em um espaço cujo objetivo é estabelecer um canal participativo para compartilhar as tomadas de decisões. Não fazem parte,

assim, representações importantes da divisão de poderes, como, por exemplo, o Ministério Público, no caso do Poder Judiciário, ou mesmo das câmaras legislativas municipais, estadual e federal.

A composição do Colegiado Territorial parece reproduzir a cultura política brasileira de um Executivo forte, para o qual se delega a atividade pública. Ademais, ganha destaque a presença de universidades públicas no colegiado<sup>20</sup>, reforçando a ideia da necessidade de ter um corpo técnico qualificado acompanhando e auxiliando tecnicamente a política, pode-se dizer, dando respaldo científico às ações desenvolvidas no território.

Ainda que o PTC seja desenvolvido pelo executivo ele ressalta aspectos relacionados ao controle social da política e, por essa razão, poderiam ser incorporadas as câmaras municipais, que têm como prerrogativa o controle das ações dos executivos municipais. Pode-se pensar ainda na presença do Ministério Público estadual, no sentido de qualificar desvios nas ações da política. Incorporar os diferentes poderes permite aumentar o controle das ações sobre o executivo. Além disso, proporciona experiências de aprendizado do processo político brasileiro de maneira integrada, capacitando os atores sociais de cada território. Conduzir as discussões para o interior do legislativo permite, ainda, ampliar o leque de ações do PTC, na medida em que essas podem ser incorporadas ao orçamento municipal, contribuindo para descentralização da política nas mãos do executivo federal.

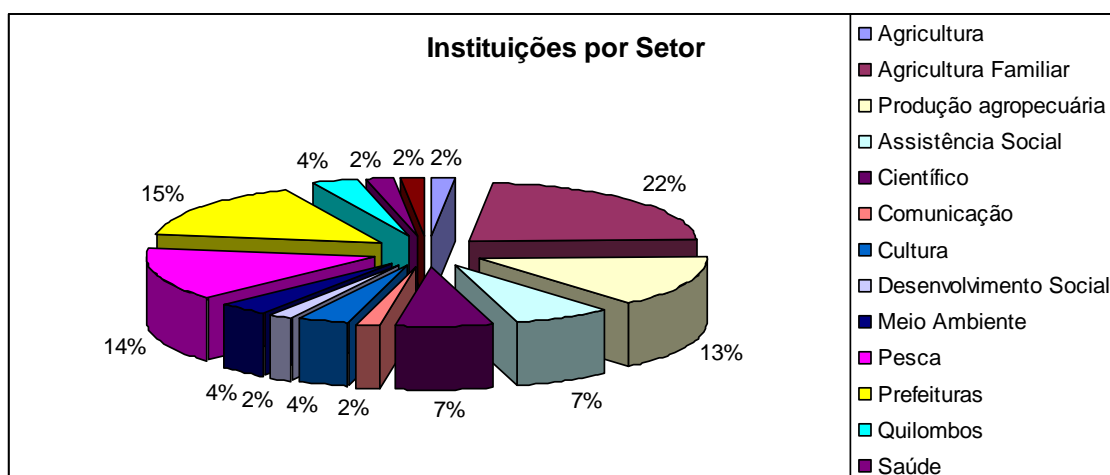
A diferença, talvez, na composição fique por conta das distintas escalas das instituições presentes, marcando o reconhecimento de um aspecto bastante importante na percepção quanto ao território. Assim, embora ainda fique por conta do Executivo o planejamento das ações, bem como a execução, este faz-se presente de maneira descentralizada.

Um último aspecto a respeito da composição do colegiado territorial a ser abordado é com relação à origem setorial das instituições (Gráfico 12). Isso é relevante para que se possa verificar o caráter intersetorial da política, isto é, se são considerados diferentes setores na tomada de decisão sobre o espaço, dado que este apresenta uma natureza complexa, tal como define o conceito de território que deve se voltar para a totalidade do espaço.

---

<sup>20</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; CEFET.

**Gráfico 12 – Instituições por Setor**



**Fonte:** Elaborado a partir de dados da pesquisa.

Como é possível verificar, a maioria das instituições faz parte do espaço agrícola tradicional, ou seja, espaço da produção de bens primários. No entanto deve-se atentar para o conjunto de instituições voltadas para produção e distribuição relativa à agricultura familiar, indicando o reconhecimento desta esfera na política pública, o que pode ser considerado um avanço no âmbito do reconhecimento dos atores sociais do campo. Sabe-se que, tradicionalmente, o Brasil desenvolveu ações políticas e econômicas voltadas para a grande produção agrícola e aos agentes do latifúndio. Portanto, o reconhecimento de atores sociais que não se fecham no eixo do latifúndio agroexportador deve ser considerado como um importante avanço.

O conflito entre a grande produção agropecuária, a qual envolve agentes urbanos e rurais, estrutura industrial de produção e distribuição e empresários, e a pequena produção, que inclui trabalhadores rurais assentados e pequenos produtores no que compõe o conjunto conhecido como agricultura familiar, além de histórico, configura a divisão institucional de dois ministérios para o mesmo setor, isto é, para a agricultura. Hoje, no Brasil, existem dois ministérios distintos e independentes, cada qual voltado para o incentivo a essas duas esferas que convivem no rural brasileiro.

Do lado da grande produção está o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) — que “é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor” (MAPA, 2012). Com um discurso voltado para o agronegócio, o MAPA desenvolve ações de financiamento e suporte técnico a esse

segmento, além de auxiliar nas negociações internacionais, por meio da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI).

Do lado da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, desde 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), instituiu-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sob o *slogan* “A Agricultura Familiar alimenta o Brasil que cresce”, o ministério tem como atribuição fortalecer a agricultura familiar e contribuir para o reordenamento territorial do campo, por meio de medidas de apoio à reforma agrária.

Por isso, não se pode ignorar a presença significativa de instituições da agricultura familiar na composição do colegiado, ela faz parte de um processo histórico-institucional de reconhecimento deste seguimento no campo brasileiro. Além disso, são contempladas comunidades e entidades quilombolas e pesqueiras.

Chama atenção também a presença de instituições de diferentes setores além do agro, como ciência e tecnologia (7%), bem como saúde (2%), assistência social e desenvolvimento social (9%) e cultura (2%). Embora em menor número, essas instituições confirmam a tendência à abordagem intersetorial da política, estando voltadas para áreas diferentes daquelas exclusivas ao conjunto agropecuário.

#### **4.4 Análise das entrevistas**

##### **4.4.1 Categoria 1: Percepção sobre o aspecto territorial**

Com relação ao aspecto territorial fica evidente que não existe ainda uma concepção homogênea, permanecem as visões puramente político-administrativas em conjunto àquelas que primam pela participação política como elemento-chave na composição de um território.

O território é simplesmente uma unidade maior do que o município e menor do que o Estado, então, as formas de você alcançar as políticas públicas nesse sistema, vamos chamar de cooperativo [...] em que as necessidades são comuns, ou seja, os municípios trabalhando em harmonia, trabalhando em conjunto, as chances de eles conseguirem recursos, considerando o território todo é muito maior do que o município isoladamente (representante do governo do estado).

O território aparece como uma unidade geográfica diferente daquela do pacto federativo brasileiro<sup>21</sup>. Um aspecto interessante, porém, diz respeito à expectativa de

---

<sup>21</sup> O sistema federativo brasileiro “reproduz a separação de poderes nos níveis estadual e municipal e aos quais a Constituição garante, pelo menos em princípio, plena autonomia política frente à União” (COSTA, 2007, p. 217)

cooperação entre os municípios como forma de alcançar mais recursos que aqueles disponíveis exclusivamente para os municípios.

Não sei se você sabe dos princípios para se tornar território da cidadania. Primeiro ser um território rural ou de identidade que é o caso da Baía da Ilha Grande e segundo ponto é ter o número de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária, atividades quilombolas, pescadores artesanais, indígenas esses aí são os pontos que fazem com que um território possa ser um território da cidadania (representante do governo federal).

No depoimento de um representante do governo federal, fica claro o processo de formação do território. Na mesma linha da análise anterior, o depoimento evidencia que existem critérios para criar um território da cidadania, com mais detalhes:

Geralmente um território, o que compõe um território? Um espaço menor que o Estado, mas um espaço maior que o município, então ele prescinde as fronteiras municipais, por critérios de identidade regional, por atividade cultural, por uma ligação, uma BR, por exemplo, que interligue o território. Aqui no norte, nós utilizamos o que a EMATER utiliza como divisão no Estado, Norte, Noroeste e Baía de Ilha Grande, Região Metropolitana, utilizamos o mesmo espaço, e aí quando começou o programa territórios rurais foi criado o território norte e noroeste e cada um fez seu CIAT pra dar iniciação a ação territorial e aí desse CIAT é feito um Conselho Estadual ou pode continuar com nome de CIAT também e tocando as ações de cunho territorial (representante do governo federal).

Assim, além dos critérios evidenciados anteriormente, o depoimento mostra que a organização espacial aproveitou ordenamentos anteriores, sendo a criação das Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) posterior à própria criação do território.

Alguns depoimentos ressaltam que a grande diferença na concepção de território em relação a políticas regionais está no fortalecimento da participação política, reconhecendo e valorizando esta como parte do funcionamento da política em si.

A grande diferença aí é a participação da população, a gestão social do programa, atores que não são nem considerados pelo município, que são discriminados, como é o caso do assentado de reforma agrária (representante do governo federal).

No entanto, essa visão de ordenamento territorial feito de maneira vertical antes mesmo de serem estabelecidas as relações entre os atores sociais do território, ainda que pautada por critérios sociais e demográficos importantes, impõe dificuldades de articulação a esses municípios. Ao não respeitar as redes de poder existentes entre os atores sociais locais, acaba por se colocar um problema grave de coordenação das ações, como relatado a seguir:

Já existia, ainda no outro governo de FHC, um outro programa aonde eles repassavam recurso para os municípios, aí quando veio o território e ficou em nove [municípios] o recurso ao invés de vir para o município ele veio para o território e para nós de Conceição, para o município o prejuízo foi muito grande, por que como que nós vamos conseguir comunicar um recurso e dividir com o pessoal de Cardoso Moreira que tá lá do outro lado? Se fosse por região seria Trajano, Madalena que são nossos vizinhos então *quando alguém fez lá* não conhecia essa situação, nós estamos do lado de Macaé que um município rico, o tal do vizinho rico que para eles tanto faz participar e não participar, então hoje tem Campos que... E temos Quissamã... Então dos vizinhos que topa só Carapebus que comparece, os outros... Então para nós, já tinha o conhecimento desse recurso que vinha, aí no Governo Lula modificou, passou para a região, aí sim, os recursos ficou muito mais difícil (representante da sociedade Civil, Conceição de Macabu).

Não é, portanto, óbvio que basta aglomerar municípios com perfis sociodemográficos parecidos para que se alcance maior participação e harmonia política entre os atores locais. É necessário, como aponta o próprio conceito, observar as relações de poder que atuam no espaço, e estas não vêm de uma identificação pelo perfil, que, como já foi observado, é bastante heterogêneo no norte fluminense, mas das próprias relações sociais, desenvolvidas ao longo da história. Assim, a fala desse representante da sociedade civil reforça que nem mesmo os critérios sociodemográficos são próximos. Macaé e Campos são municípios urbanos que recebem *royalties* da extração de petróleo e possuem relações com o espaço completamente diferentes dos outros municípios do território. Fica claro, ainda, que o arranjo territorial é feito verticalmente – “quando alguém fez lá” –, isto é, sem a participação prévia dos atores sociais locais.

Esta análise, baseada na percepção de um dos representantes das instituições presentes no colegiado, evidencia aquilo que já havia sido percebido anteriormente nesta análise. Trata-se de um erro, de partida, na interpretação do conceito de território ou, ao menos, uma aplicação incorreta deste. Ao não adotar as relações sociais de poder como ponto de partida da abordagem territorial, sem identificar e respeitar as redes estabelecidas entre as instituições que atuam no território, o Colegiado Territorial ao invés de fortalecer a articulação entre os atores do território pode, ao contrário, enfraquecê-la. Isso torna-se ainda mais grave ao perceber que representantes do poder público ainda não detêm uma percepção mais apurada do conceito, reduzindo tudo a um arranjo político-administrativo.

#### **4.4.2 Categoria 2: Percepção sobre a participação política**



Com relação à participação política, também se dividem as opiniões no caso do território norte fluminense, no entanto, parece haver um pensamento mais homogêneo no tocante à importância dessa, ao menos na fala de representantes do poder público.

A sociedade civil organizada ela vai começando a participar desse processo, os pescadores vão chegando, daqui a pouco chega representante do quilombo, chega o pessoal do assentamento, tem reunião com 30, 40, 50 pessoas, representante suas entidades. Aqui ali na minha opinião é o maior exercício da democracia. Antigamente você reunia o conselho municipal dizia que ia fazer isso, aquilo que ia acontecer, hoje é diferente vem a sociedade civil organizada ela discute o que ela quer fazer. O governo oferta o recurso e automaticamente na mesa se discute (representante do governo federal).

A política passa a ganhar outra dimensão ao apontar, ao menos no discurso, para o reconhecimento de minorias. Não se trata apenas de incentivar a participação para legitimar a ação do Estado, ou mesmo utilizá-la como recurso estratégico, mas ter em vista que questões históricas ainda se fazem presentes no campo brasileiro. “O que a gente vê é que o Programa Territórios da Cidadania ele vem resgatando a dignidade do homem no campo, dando qualidade de vida às famílias, e a gestão não é só do município, o próprio colegiado se manifesta, não?” (representante do governo federal). Outro depoimento deixa claro que a expectativa é de que:

Nenhum sentimento é para ficar de fora, tem que envolver as comunidades quilombolas, tem que envolver as comunidades indígenas, tem que desenvolver as comunidades de pescadores, as mulheres, a juventude, seguimentos que historicamente não tiveram oportunidade de participar e o território ele oportuniza isso. A abordagem territorial cria esse ambiente de intercâmbio (representante do governo federal).

O resultado é que “o rural começou a perceber que o território é o lugar de fazer política, não politicagem, não tem espaço para isso” (representante do governo federal). Em certa medida, o depoimento aproxima-se da percepção territorial ao reconhecer o espaço como político e indicar que parte do processo envolve esse reconhecimento por parcela da própria sociedade.

O espaço do colegiado transforma-se em um espaço de discussão de diversas instituições atuantes no território.

Eu vejo o Territórios da Cidadania como um local pra discussão de ideias, um espaço onde possa ser discutido, programado políticas públicas, né? O bolsa-família se faz presente no Territórios da Cidadania, como Minha Casa, Minha Vida faz parte, habitação, saneamento básico (representante do governo federal).

O depoimento anterior dá indícios da composição intersetorial da política, isto é, da presença coordenada de ações no âmbito do programa, sob o controle das instituições que fazem parte do colegiado.

Quando foi esticado, em 2008, para o Territórios da Cidadania, uma mudança grande, porque antes eram só recursos do MDA, mas hoje, por determinação do Presidente Lula, foi determinado que cada ministério apresentasse uma matriz de ação para o Colegiado a gestão mudou com relação a isso, pro Colegiado discutir essa questão agrícola e rural, nos adicionamos outros setores, como saúde, educação, infraestrutura, enfim, o território passou a ser desenvolvido como um todo, né? Então o que aconteceu? O presidente Lula pediu que cada ministro apresentasse uma matriz de ação que era apresentada aos colegiados, o colegiado se reunia por sua vez, olhava a matriz, homologava aquela matriz, ou não, e aí decidia 5 ou 6 ações que se colocavam como prioridade no território e apresentava 6 ações que não estavam sendo apresentadas pelo governo federal que ele podia tá utilizando naquele momento ou disponibilizando no próximo plano orçamentário. Por quê? Há a possibilidade de se ampliar leques. E no território norte nós tivemos um avanço muito bom, saúde eu não posso falar muito, porque trabalho nas outras áreas, eu milito na agricultura direto, tem alguns assentamentos, questões como transporte para escola, Brasil sorridente, enfim, foi um avanço, embora a gente percebendo que nem todas as prefeituras tinham o mesmo engajamento, por quê? (representante do governo federal).

Assim, o depoimento aponta para dois aspectos importantes na condução do programa. O primeiro relativamente à forma como são tomadas as decisões sobre as ações, que, ao invés de vir uma decisão planejada pelo Estado que deve ser implementada, acima da opinião da sociedade civil e dos municípios, elas passam necessariamente pelo crivo do colegiado, além disso, é aberto a esse espaço a possibilidade de apresentar projetos que podem ser incorporado ao orçamento dos ministérios, caso aprovado. O segundo aspecto é que, no interior do colegiado, estão presentes comitês setoriais que buscam integrar as ações.

Dentro do colegiado, durante um ano, pegamos o que era o CIAT, criamos o conselho setorial de agricultura, com assento na executiva e cada ministério criou o seu projeto, teve o de educação, esse foi um que se estabeleceu dentro do colegiado, então, vamos fazer o setorial de saúde que é importante, educação é importante e por aí criamos as setoriais, no norte tem o setorial só da pesca, além do agrícola, tem o da saúde, tem da educação, tem de infraestrutura. Foi criado cada setorial com o núcleo técnico e dirigente do colegiado, então assim, o núcleo dirigente ele tem uma composição, com alguns representantes da agricultura e um representante de cada um dos setoriais, porque o pessoal não quis perder o foco do rural (representante do governo federal).

Assim, o depoimento vai ao encontro da própria composição do colegiado, marcado por uma maioria de instituições ligada ao agro sem que, todavia, essa corresponda à exclusividade das cadeiras, até porque as verbas são disponibilizadas pelos diversos ministérios que compõem o PTC, exigindo que as decisões sejam conduzidas para além dos setores tradicionais da agricultura. Logo, a própria gestão do PTC, dividida em diferentes temas, composta por orçamentos de fontes diferenciadas por ministérios, faz com que o colegiado tenha de se adaptar e busque incorporar novos setores para poder compreender e discutir a matriz de ações apresentadas.

Além desse fator incentivado pela própria estrutura de gestão do orçamento do PTC, que se encontra fragmentada em diversas ações que compõem ao final a matriz do PTC e o fato de que essa tem de ser aprovada pelo colegiado, um outro aspecto relativo à gestão social também já conta com exemplos concretos. O controle social passa a ser parte do cotidiano da política à medida que a sociedade civil passa a fazer parte do processo político.

Essa população reclama, por exemplo, o prefeito pegou um retroescavadeira e não tá atendendo a gente lá na área rural, tá fazendo coisa lá na área urbana, por quê? Ela percebe que esse recurso é para ser usado pelos agricultores familiares. Fazendo controle social. Eu posso te mostrar um documento de um recurso emergencial que foi pra atender São João da Barra, para socorrer das chuvas nas áreas rurais e que foi desviado, um vereador denunciou e nos fomos apurar isso, vimos que realmente tava na secretaria de obras e incentivou nossa aproximação com os agricultores familiares, então demandamos à prefeita que se explicasse por que ela tava desviando aquele recurso e aqueles equipamentos. Então essas coisas começam a acontecer. Vê aí o papel fundamental da sociedade civil organizada (representante do governo do federal).

Até então, a política parece ter a intenção de estabelecer-se como um espaço para compartilhar discussões e tomar decisões conjuntas com a sociedade civil, além de possibilitar o controle social sobre as ações do Estado e mesmo reelaborar projetos.

Um fator importante é que o projeto é discutido com a base, entre 2009 e 2010, Campos dos Goytacazes mandou um projeto que foi discutido com o colegiado, faz um ano e o governo ficou um pouco afastado dessas questões e quando chegou na delegacia, bom. Fazer um complexo de comercialização, a gente queria saber realmente se houve a participação do público, aí ligamos pros representantes dos quilombos, não foram contemplados, nem discutiram, a pesca a mesma coisa, assentados de reforma agrária a mesma coisa, e a agricultura familiar muito menos, bom, ele foi encaminhado para Brasília, mas não teve peso, de qualquer forma foi aprovado e o recurso tava lá, eu como gestor e o ministério me colocou pra cuidar desse caso, cheguei em Campos e o município não tem prefeito, não

tem nada, o recurso ficou parado e eu perguntei: Tem como remanejar esse curso? Falaram: Tem. Desde que você coloque no colegiado, o colegiado vai tirar o recurso do projeto que tá parado e anexando a outro projeto que contemple o público, bom chamamos a Acquilerj, fizemos um projeto de infraestrutura para eles, chamamos uma técnica para ver a infraestrutura pesqueira e ela fez uma parceria com os assentamentos de reforma agrária e pegamos um caminhão com 20 anos de comodato, e esse caminhão vai servir à gestão social do colegiado, fizemos uma discussão, um modelo de gestão e tá lá, aí vai chegar um caminhão para atender a pesca e outro para atender um grupo de mulheres de São João da Barra, que trabalha com pesca de camarão, peixe. Então esse projeto foi aprovado por unanimidade no colegiado, por quê? Teve gestão Social, teve impacto na vida econômica dos municípios, tem impacto na cadeia produtiva de cada um deles e é um gargalo que existe hoje pra você tirar os produtos dos assentamentos de reforma agrária e vender em qualquer tipo de comercialização, as feiras e aí o projeto tirou de Campos o recurso. Então o colegiado ele tem esse papel de tá direcionando para o poder público que eles sempre estiveram atentos e que querem melhoria (representante do governo federal).

No entanto, na fala de outro representante do Estado, com relação aos recursos disponíveis, é possível perceber que estes não são tão significativos, ou ao menos insuficientes para alcançar os resultados diante das demandas territoriais. Nesse sentido, o discurso dos representantes aponta a participação como solução quase mágica para falta de recursos. Em um discurso que enaltece a participação política a partir dos colegiados, da parte de um dos representantes do Estado, apresenta um dos problemas mais relevantes em termos de políticas participativas, isto é, o pouco recurso destinado.

Com recurso pouco a gente pode fazer com que ele fique maior, ele [colegiado] permite que os entes federados organize orçamento, que a gente possa... Só é possível isso gente se a gente der esse espaço que é o território, para isso é fundamental a participação social, gente a sociedade ela tem sempre que ter participação e o território é uma oportunidade que as pessoas há muitos anos não haviam tendo, que é dizer o que é bom para região, quem sabe quando o sapato aperta é quem calça Tem nada melhor do que a gente ouvir lá, olha... evidentemente a gente não pode ficar naquela questão balista de achar que tudo que a comunidade diz é bom e, por isso, que nós temos diversos projetos parados, não é bem assim, a gente tem que pegar a ideia da comunidade e transformar em bons projetos e considerando a questão territorial... a questão da social... da participação... a multiterritorialidade, a multiescala de planejamento (representante do governo federal).

Ao final da fala, ele menciona a qualidade dos projetos como um dos fatores que impede a realização dos projetos, no entanto inicia a frase apontando que os recursos são escassos. Tal questão não passa despercebida pela sociedade civil, evidenciando que

a complexidade exigida nos projetos parte de uma visão de que os atores sociais precisam ter um conhecimento técnico prévio.

Eu costumo dizer que dinheiro que eles falam que tem no território é igual dinheiro de pau de sebo quando a gente é menino, bota o dinheiro lá na ponta do pau de sebo o menino vai subir, quando chega perto ele escorrega cai até embaixo, é assim com a agricultura familiar, existe o dinheiro, mas a burocracia, encarar o CEDRO<sup>22</sup> lá embaixo, encarar caixa econômica, encarar o banco do Brasil, encarar para fazer projeto [...] (representante da sociedade civil, Conceição de Macabu).

Não é ultrapassada, assim, a visão tecnocrática, esta continua presente, ainda que em mecanismos institucionais ditos participativos. A manutenção do privilégio da técnica mostra-se ainda como um inibidor da participação concreta da população e de seus projetos na vida política, as exigências técnicas funcionam como forma de restrição à participação, preservando as assimetrias de poder à medida que as instituições com maior conhecimento técnico continuam privilegiadas diante daquelas de menor conhecimento.

Agora como chegar a esse dinheiro? Projetos a minha mochila tá cheia, qualquer tipo de projeto que você quiser eu tiro aqui e te mostro. Agora, como mandar? Pra onde mandar? Essas são as informações importantes, nos temos que saber como redigir esses projetos, porque *na base* não chega (representante da sociedade civil).

Assim, o arranjo institucional do Programa Territórios da Cidadania não parece caminhar para o favorecimento das demandas e propostas daqueles que detêm menos recursos, ainda que defenda a participação. Nesse sentido, os depoimentos parecem concordar com a literatura que menciona:

Em geral, a lógica de seleção de projetos e os mecanismos de disputa entre territórios, regiões e grupos sociais tendem a reforçar a posição daqueles que já contam com melhores condições técnicas e políticas e, pois, maiores chances de captar os recursos disponíveis (COELHO; FAVARETO, 2008, p. 17).

Os depoimentos mencionados mostram que essa lógica de reprodução social parece permanecer no Programa Territórios da Cidadania. Fica claro que, conquanto existam os mecanismos de participação, o Estado ainda reserva para si o controle dos recursos e sua aplicação sob o pretexto da técnica, não alcançando de fato as demandas e as sugestões da sociedade civil. Ainda que os recursos estejam disponíveis, mesmo que escassos, permanece a preponderância da técnica e o controle que dele decorre.

---

<sup>22</sup> Comitê de Articulação Estadual.

Ademais, visões com foco nos entes do Estado justificam que o malfuncionamento da política no território norte está na rotatividade do próprio processo democrático, isto é, na rotatividade de governos e, consequentemente, na rotatividade do corpo de gestão dos municípios, sem considerar a continuidade de instituições da sociedade civil, evidenciando que o pensamento centrado nas instituições do Estado permanece.

O território norte ainda é um território enfraquecido [...] ele tem um núcleo de secretários que a princípio participaram da criação do território, quando rural, mas... eu não sei se fraco só que mais dispersos, em algum tempo no passado, isso data de 2003, 2004 foi criado um conselho de estado a nível de secretários que se regionalizou aí ficou o estadual, os regionais, então o núcleo do norte ele rapidamente se desfez e a rotatividade de secretários facilitou e permitiu isso, já colocando de contraponto no noroeste a gente tem os mesmos secretários, muda governo, muda prefeito, muda todo mundo, mas os grupos continuam, então há um bloco basicamente coeso e que eles ajudam a tocar a atividade territorial [...] as associações também ficam nesse ritmo de dispersão (representante da articulação).

Nesse sentido, ainda que se possam reconhecer avanços importantes possibilitados pelo PTC, principalmente a partir do colegiado, não se pode ignorar o fato de que existem instituições que fazem parte formalmente do colegiado, mas não se veem como participantes ativos, tal como evidenciando na análise anterior e pode ser visto neste depoimento:

Rapaz, eu não sei nem se eu tenho uma cadeira, porque hoje eles tão meio que... Por exemplo eu, tinha mais de ano que não assistia uma reunião. Aí fui convidado para essa [dias 24 e 25/10], o colega da prefeitura nem havia sido convidado e a gente estranhou, porque nós gostamos desse colega, até porque é da prefeitura, mas é nosso aliado, então a gente tinha duas cadeiras, uma com a prefeitura que é poder público, mas também a nossa. Hoje, o negócio tá meio que... Vamos ver... Com essa mudança de governo, se anima de novo. Mas nós já fazemos parte, eu, por exemplo, sou do conselho municipal de agricultura e o conselho municipal de agricultura foi convidado e nós entramos fazendo parte (representante da sociedade civil).

De certa forma, isso ajuda a compreender por que são poucos os depoimentos de representantes da sociedade civil que tenham conhecimento sobre o PTC, bem como reforça o fato de que a baixa articulação enfraquece as redes de poder existentes, como no exemplo entre uma instituição da sociedade civil e o poder público. A participação política e as relações sociais no território não são, portanto, evidentes no colegiado ainda que as instituições estejam formalmente inscritas, sendo, desse modo, necessário

ir além da formalização da participação para que o aspecto territorial possa ser concretizado.

Para o caso específico do norte fluminense são apontadas algumas justificativas para que a articulação entre as instituições não fosse consolidada da maneira esperada.

O norte ele toma a postura de se fortalecer a partir de convênios, mas o que é isso? A estratégia da SDT não é só ir lá e criar o território e virar as costas ir embora, a estratégia da territorialização é orientar a trabalhar em equipe, governo e sociedade civil então quando isso é posto ao território, ele precisa de algum suporte e o Rio de Janeiro foi acometido de graves problemas em relação a convênios, os convênios que deveriam ter andado para dar suporte logístico de encontro de operacionalização de atividade das pessoas simplesmente não aconteceu (representante da articulação).

Fato é que, no norte fluminense, a participação política enfrenta alguns importantes desafios e, dos depoimentos, pode-se extrair que existem experiências de sucesso do colegiado, mas permanecem aspectos negativos da condução política, como o apelo à técnica que dificulta a efetiva participação da sociedade civil como proponente da ação pública, ainda que possa atuar com poder de veto sobre a matriz de ação. Além disso, a articulação entre as instituições é frágil e teve problemas no período estudado. Ainda assim, permanece o otimismo da sociedade civil em participar do processo que ainda deve ser “animado”. Também, não se pode deixar de compreender que as relações entre os atores sociais no campo ainda são tensas, a mudança no território não pode prescindir de uma mudança no comportamento das instituições que busquem o respeito mútuo.

Se querem mudar essa situação tem que mudar a metodologia de trabalho do Incra [Instituto de Reforma Agrária]. Porque quem acaba com a nossa autoestima são os técnicos do Incra, quem chega no assentamento pisando em nós falando feito tiranos são os técnicos do Incra, a relação deles com nós é uma relação de ódio. Não era assim, mas no governo Fernando Henrique Cardoso a coisa virou de um jeito que ficou essa relação péssima, né? E o governo Lula infelizmente não foi capaz de mudar essa relação, tem de mudar a estrutura do Incra, então nós estamos aí batalhando e que eu espero que o Incra pare de agir como se tivesse na época da ditadura militar (representante da sociedade civil).

Compreender os conflitos em torno da terra constitui, assim, uma questão fundamental para que se possa pensar em um desenvolvimento que envolva a participação política da sociedade civil, reconhecendo que as relações, muitas vezes, são tensas e necessitam, antes de mais nada, da conscientização dos atores para a construção de uma esfera de respeito mútuo, na qual se igualem as relações de poder, dessa

maneira, sem a reprodução de relações verticais e ainda autoritárias tal qual retratada no depoimento.

#### **4.5 Território e participação político: notas para uma síntese**

A existência de uma relação entre território e participação política está intrínseca na concepção do Programa Territórios da Cidadania e gera efeitos diretos na articulação dos atores e na possibilidade de tomada de decisão compartilhada, baseada na interação dialógica dos sujeitos sociais. Assim, ao afirmar que o aspecto territorial é relevante e necessário deve-se recorrer ao conceito de território, como feito no referencial teórico. Neste momento basta lembrar que território significa um espaço definido por e partir das relações sociais de poder, sendo a tomada de decisão política um dos momentos dessa relação. O efeito imediato, portanto, em estabelecer uma política territorial é (re)conhecer as relações entre os atores de uma determinada rede de lugares. No entanto, Souza (2006) lembra que a delimitação do território pode não se dar *a priori*, mas também *a posteriori* quando a delimitação vertical, como a de base regional, condiciona a interação dos atores sociais ou mesmo as impõe, criando relações sociais de poder até então inexistentes. A natureza dessas relações é desconhecida e pode variar de acordo com os interesses dos atores. A delimitação pode ocorrer por meio de um grande projeto industrial público, privado ou misto, como os pólos de desenvolvimento, ou mesmo pela vontade do Estado de organizar o espaço da maneira que lhe é conveniente, diante uma necessidade instrumental ou para implementação de uma política pública.

Nesse sentido, a análise teve início na forma de organização do espaço que, como visto, gera impactos na articulação dos atores. Coube, portanto, observar como se forma o território. De maneira objetiva, o PTC estabelece critérios objetivos para seleção dos municípios, critérios esses que dizem respeito ao perfil sociodemográfico dos municípios, com foco no público alvo, isto é, quilombos, agricultores familiares, pescadores, etc. A idéia é agrupar municípios com características e problemas similares para em conjunto buscar soluções mais eficazes. Não são previstas ações de reconhecimento das redes de articulação entre os municípios e os grupos sociais para o que poderia conduzir ao reconhecimento de um território existente. A idéia, portanto, é delimitar a área e em torno da política estabelecer as relações sociais que irão, no futuro, compor o território. Trata-se de uma estratégia vertical por parte do governo federal que



tem a pretensão futura de se tornar um instrumento de tomada de decisão compartilhada, mas que não necessariamente conta com atores sociais articulados.

Como se pode observar, com algumas ressalvas é possível identificar dois perfis sociodemográficos distintos o que não compromete de início o estabelecimento de relações sociais entre os atores, mas apenas a dificuldade de aplicação dos critérios e indica que interesses de natureza diversa podem estar presentes. As entrevistas, no entanto, mostram que as relações sociais são frágeis tanto entre os executivos municipais, quanto entre as instituições da sociedade civil, ainda que existam redes de articulação que antecedem o território. Não é aleatório que a prática intermunicipal não seja vista com tanto entusiasmo pela sociedade civil como o é pelo Estado. É possível observar que existia maior facilidade de se alcançar os recursos disponibilizados pelo governo federal quando o repasse era feito diretamente ao município, ao invés de ser submetido antes ao colegiado.

Assim, por não se tratar de uma formação territorial espontânea, com base na relação recíproca entre uma pluralidade de sujeitos que estabelecem entre si redes espaciais, cabe indagar por qual razão o Estado redistribui o espaço de maneira distinta àquela estabelecida pelo pacto federativo. Uma das explicações é dada por Milton Santos (1998), para o qual a divisão espacial brasileira é insuficiente para assegurar os direitos de cidadania, seria necessária a revisão do capítulo das autonomias municipais, pois a vida municipal contemporânea está fortemente conectada à de outros municípios. Rever, portanto, o pacto federativo é possibilitar com que essas relações sejam expostas, adequando as autonomias municipais a realidade. O caminho seria a construção de câmaras representativas regionais que dessem voz à população local e pudessem coordenar a vida regional. Essa, em linhas gerais, parece ser a proposta adotada pelo Programa Territórios da Cidadania. O que se viu, entretanto, foi a formação regional vertical do Estado, com base em critérios por ele selecionados, impondo a formação de relações sociais até então inexistentes. Essa seria, portanto, a proposta ideal de organização espacial do país a proposta de Milton Santos (1998) que, embora bastante inspiradora, não tem sido a prática do PTC, Raffestin (1993) lembra ainda que o Estado só recorta o espaço para melhor observá-lo.

Raffestin (1993), nos põe de volta à realidade do Estado e a ação estratégica segundo as necessidades de manutenção do seu poder, estabelecer novos recortes sobre o espaço é uma forma estratégica de adequar o olhar à realidade. Andrade (1984),

também tem importantes contribuições a esse respeito, pois mostra que a organização do espaço é parte das disputas por poder e estabelece que cada momento histórico corresponde a intervalos de maior ou menor abertura ou melhor concessões, quando o grupo que domina o Estado percebe a necessidade de abertura para se manter no poder. Nessa visão, redistribuir o espaço e criar instituições de participação direta constituem parte da estratégia do Estado e dos grupos que o controlam se manter no poder. A participação política se torna um aspecto estratégico para o Estado em um momento de ampliação da democracia.

Assim, pode-se compreender porque é mantida a estrutura altamente burocratizada do Estado como forma de inibir a participação política. Assim, como exemplo emblemático, têm-se a analogia do “pau de sebo”, mencionada por um dos entrevistados, que retrata a dificuldade que as instituições da sociedade civil de implementar projetos por meio do colegiado. No entanto, é importante mencionar que a política permite as instituições, por meio do colegiado, selecionar quais os projetos serão implementados no território, dentre aqueles propostos pelos Ministérios que compõem o programa. A luz do conceito de participação política, apresentado no item 2.2, pode-se observar que o PTC possibilita com que os atores possam influenciar no processo político, no entanto, apenas de maneira limitada restringindo a atuação da sociedade civil ao poder de veto. A manutenção do modelo de decisão baseado na técnica inibe o avanço da política no sentido de uma concepção mais dialógica e descentralizada, tal qual proposta por Tenório (2004). Segundo essa proposta, caberia a esfera pública, pode-se dizer, ampliada, identificar problemas e soluções que devem ser incorporadas pelo corpo de legisladores e implementada pela administração pública. Por essa razão é importante que façam parte ou, ao menos que se estabeleçam canais diretos entre o legislativo e o executivo.

Ao reduzir a participação política do colegiado ao poder de veto a política limita as possibilidades de implementação de ações com base na sociedade civil, assim, ainda que o espaço de discussão conte com a presença de uma maioria de instituições da sociedade civil isso, por si só não garante que essa população possa participar de fato. Isso, porque depois da seleção dos projetos as instituições da sociedade podem retornar a condição de espectadores, como acontece no processo político delegativo descrito por O'Donnell (1991). A baixa participação atribuída pelos representantes das instituições da sociedade civil sem relação com a crença na capacidade da política é um indicativo

dessa manutenção de uma conjuntura delegativa, isto é, que delega ao Estado a decisão sobre as políticas públicas. Nesse sentido, podem se decepcionar os gestores públicos que esperam que o colegiado territorial constitua na ampliação dos canais de comunicação e negociação entre o Estado e sociedade civil, de maneira que essa discussão resulte na definição de políticas públicas com maior impacto sobre o território, tal como mencionaram Coelho e Favareto (2008). Existem aspectos que vão além da criação de espaços paritários e implicam uma mudança profunda na forma de decisão das políticas públicas que reduzam a primazia da técnica, abrindo espaço para decisões com base no conhecimento da população local.

Assim, puderam ser observados, com relação ao Programa Territórios da Cidadania, com foco no colegiado norte fluminense os seguintes aspectos: 1) A formação do território é feita a partir de critérios objetivos estabelecidos pelo Estado, na expectativa de se estabelecerem a partir da política pública as relações sociais de poder; em segundo lugar 2) no caso do Norte Fluminense, existem dois perfis sociodemográficos distintos que, como mostraram as entrevistas não dialogam entre si; além disso, 3) o privilégio da técnica nas decisões sobre políticas públicas inibe e limita as possibilidades de tomadas de decisão dialógica e, 4) portanto, criar um espaço de discussões não é suficiente para que a participação aconteça de fato, faz-se necessário garantir as condições para que a sociedade tenha liberdade para trazer problemas e propor soluções nesses espaços.

## 5 Considerações Finais

Como visto no referencial teórico, a tarefa de estudar participação político vai muito além de indicadores. A participação política insere-se primeiramente nas discussões em torno da relação entre sociedade civil e Estado como parte do mundo político, tal qual Gramsci e Althusser evidenciaram, porém não se pode esquecer que essas discussões surgem somente quando o Estado moderno em sua versão capitalista se separa da sociedade. Nesse sentido, não se pode abrir mão das reflexões iniciais de Engels e Marx sobre este fato, o Estado, enquanto manifestação, só é real como parte da sociedade, e a ele que se deve sua existência e nele se manifestam também as disputas de poder.

Estudar participação política implica, por consequência, estudar a cidadania como processo histórico da realização de direitos civis, políticos e sociais que se dão, antes de tudo, no seio do Estado. Implica, portanto, compreender como as relações sociais de poder se manifestam e como se institucionalizam em torno do Estado. Evidenciando que o estudo tem de ir além do reconhecimento dessas relações, mas tem de avançar na compreensão dos aparelhos que envolvem essas relações, isto é, as instituições. Se é verdade que o poder é espacializado, estudar suas disputas implica necessariamente compreender sua dinâmica espacial. Nesse sentido, é importante considerar que as relações sociais de poder não pairam sobre a superfície terrestre, mas têm em si um componente territorial, tal como ilustra Raffestin (1993). Aqui se consolida, portanto, o olhar interdisciplinar do estudo. Adicionando o componente geográfico a certa sociologia política no esforço de compreender a gestão pela qual a participação política se manifesta, ou seja, no processo de gestão social (TENORIO, 2007).

Nenhum estudo da realidade pode furtar-se a analisar historicamente seu objeto, assim, se a participação política, como parte das relações sociais de poder, manifesta-se no espaço, ela também caminha no tempo. Conhecer, portanto, como a participação política manifestou-se enquanto parte da cidadania no Brasil e como o pensamento sobre o espaço influenciou as políticas públicas, foi também tarefa do referencial teórico apresentado.

Se tantas são as premissas para se compreender um único aspecto: a participação política, é evidente que este estudo não esgota as discussões em torno da temática, mas

apresenta um caminho teórico para compreensão. Em termos práticos, o presente estudo não poderia se abster de analisar um caso concreto que tem como premissa a participação política da sociedade nas decisões públicas.

Nesse sentido, após selecionado o objeto de análise: o território norte fluminense, do Programa Territórios da Cidadania, coube pensar que aspectos seriam importantes para compreender o tema. Se como já referido ainda não é possível verificar indicadores para análise da política, é possível, todavia, analisar qualitativamente a política a partir dos marcos referenciais da política e da realização de entrevistas.

Já de início é possível identificar a importância dada ao espaço participativo, que se manifesta institucionalmente como um espaço com poder de veto sobre as ações do Estado, então, dando às instituições participantes do colegiado a possibilidade de decidir quanto às ações que irão influenciar no território. No entanto, ao relacionar o contexto territorial com a prática do PTC, detecta-se a permanência do caráter vertical do Estado nas decisões pertinentes ao ordenamento espacial, conquanto os critérios sejam sociais, não observam o aspecto básico na formação do território, isto é, as relações sociais de poder e as redes entre as instituições do território. Conclui-se, nesse aspecto, um erro, de partida, na abordagem territorial que tem efeitos na própria articulação dos atores, os quais não se identificam como parte de uma mesma rede. Por conseguinte, agrupar municípios não é, por si só, a aplicação da prática territorial em políticas públicas.

Outro aspecto que merece destaque nas investigações é no sentido de que criar o espaço para discussão e deliberação não é suficiente para garantir a participação, existem fatores histórico-culturais importantes no processo político brasileiro, que devem ser observados para que a sociedade civil participe de maneira concreta das decisões públicas. Na mesma linha, incluir instituições de camadas minoritárias da sociedade no espaço de discussão não significa que elas irão participar de fato, constitui apenas na primeira etapa de reconhecimento político dessas camadas, uma etapa sem dúvida fundamental, mas que não esgota o processo de participação.

A permanência de um processo tecnocrático é outro fator que inibe a participação política, dessa maneira, estabelecendo o conhecimento técnico como entrave para que as instituições possam compreender o processo político e atuar de maneira propositiva nas ações a serem implementadas pelo Estado. Enquanto a técnica tiver primazia sobre o conhecimento da realidade, tal qual apresentam as instituições

locais, não é possível que a participação aconteça de fato. Por meio dela, o Estado reserva para si a tomada de decisão. Ademais, não se pode deixar de lado um aspecto básico para o estabelecimento da cidadania como o respeito mútuo entre as instituições e os cidadãos, o que, como verificado, ainda necessita ser trabalhado.

Isso posto, é possível voltar à questão que impulsionou o estudo: Em que aspectos a implementação do Colegiado Territorial Norte Fluminense proporcionou experiências da participação política em âmbito territorial? Para responder a essa questão, o estudo adotou uma postura otimista e como suposição estabeleceu que: a implementação do Colegiado Territorial Norte Fluminense proporcionou experiências de participação política no território.

No entanto a análise mostrou-se menos otimista, pois detectaram-se avanços e retrocessos importantes não apenas na condução do colegiado territorial, mas em toda política. Podem ser ressaltados como aspectos positivos o discurso que se estabelece em torno da valorização da participação não apenas como parte do processo democrático, mas também estratégico para melhorar a eficácia das políticas públicas em âmbito local, bem como pode ser considerado positivo o próprio modelo de gestão do programa que dá primazia ao colegiado, incluindo novos atores com poder de veto no processo de deliberação. Contudo, por si só, esses aspectos conduzem à ampliação apenas parcial da participação política.

A valorização da participação é, para o caso estudado, apenas parcial, curiosamente, mais evidente nas representações do Estado do que na sociedade civil. Além disso, outros poderes, como legislativo e jurídico, não são incluídos no processo, reduzindo a relação sociedade civil – Estado à relação sociedade civil – poder executivo.

No que diz respeito ao processo de formação do território é nítida a permanência da prática vertical do Estado: é ele quem organiza e ordena o espaço; e não a sociedade. Além disso, a prevalência de um processo tecnoburocrático garante, ao Estado, primazia sobre as decisões do território. Permanece, ainda, o desrespeito de agentes do Estado às minorias políticas. Assim, não se pode confirmar a suposição. É possível, entretanto, reconhecer o esforço em desenhar modelos de gestão que deem primazia à sociedade civil, porém são muitos os aspectos autoritários remanescentes por parte do Estado e que ainda fragilizam as relações sociais com a sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Trad. Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANDRADE, M. C. de. **Poder político e produção do espaço**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984.

ARAÚJO, T. B. de. Dinâmica regional braileira nos anos noventa: Rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I. E. et al. **Redescobrimo o Brasil 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 73-91.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007. p. 261-281.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal: Casa Civil, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações Territoriais**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?ac=buscar&base=1&abr=uf&regiao=&uf=RJ&territorio=65&tema=2>>. Acesso em: jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?ac=buscar&base=1&abr=uf&regiao=&uf=RJ&territorio=65&tema=6>>. Acesso em: jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Portal**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Orientação para a constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA/Departamento de gestão territorial, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Portal**. 2009b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>. Acesso em: fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n° 2).

\_\_\_\_\_. **Referência para a gestão social dos territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Série Documentos Institucionais n° 3).

\_\_\_\_\_. **Territórios da Cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: Publicações especiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009c.

\_\_\_\_\_. Portal da Cidadania. **Programa Territórios da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: dez. 2010.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Notas introdutórias ao modelo tecnoburocrático ou estatal de produção. In: Novos **Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 20, p. 77-109, abr-jun, 1977.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Emtese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan.-jul.2005.
- CASTRO, I. E. de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- CHAUÍ, M. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**, v. 10, n. 18, 2008.
- COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007. p. 211-224.
- COSTA, W. M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.
- CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1987.
- DEMO, P. **Participação é Conquista** – Noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1985.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2002.
- FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo n. 36. In: **PROGRAMA Dinâmicas Territoriales Rurales**. Santiago, Chile: Rimisp, 2009.
- \_\_\_\_\_. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – Dos conselhos municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: III FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Anais...** Fortaleza, 2008.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: entre o capital social e o bloqueio institucional. In: SCHNEIDER, S. et al. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2004.
- GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel** (As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM, 1980.
- HABERMAS, J. **A ética da discussão e a questão da verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



HOCAYEN-DA-SILVA, A. J.; JUNIOR, I. F.; ROSSONI, L. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. In: **Revista de Administração Pública**, n. 42 jul./ago. 2008.

HONNETH, A. **The critical of Power**: reflective stages in a critical social theory. Massachusetts: MIT Press, 1991.

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: HORKHEIMER, M. et al. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1975 (Coleção Os pensadores).

JEAN, B. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, P. F. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, 2010.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O 18 brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEDICI, R. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 29, p. 31-45, nov. 2007.

MELO, W. dos S. **Quando o passado se faz presente**: os desafios da gestão social no Programa Nacional de Agricultura Familiar. 2011. 158p. Dissertação (Mestrado em 2011) - FGV, Rio de Janeiro, 2010.

MORAES, A. C. R. de. **Geografia**: Pequena História Crítica. São Paulo: Annablume, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Ideologias Geográficas**: Espaço, cultura e política no Brasil. São Paulo, 2005b.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos estudos**, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PERICO, R.E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

POGREBINSCHI, T. **O enigma do político**: Marx contra a política moderna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2009.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções do território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010,

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Coleção Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização).

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p.77-117

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. Ijuí: Unijuí, 2004.

TAVARES, Hermes Magalhães. Estratégias de desenvolvimento regional. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local? **G&RD**, Taubaté, v.7, n. 1, p. 50-68, jan.-abr. 2011.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **RBCS** v. 36, n. 06, 1997.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

VIOLIN, T. C. A Sociedade Civil e o Estado Ampliado. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 3-14, ago./dez. 2006.

WIGGERSHAUS, R. **Escola de Frankfurt** - História, desenvolvimento teórico, significação política. Trad. Vera de Azambuja Harvey. Rio de Janeiro: Difeel, 2002.

ZANI, F. **Gestão social do desenvolvimento**: a exclusão dos representantes dos empresários? 2010. 168p. Dissertação (Mestrado em 2010) -FGV, Rio de Janeiro, 2010.

## **Anexos**

### **Anexo 1**

#### **Questionário para pesquisa de dissertação sobre o Programa Territórios da Cidadania**

1) Nome da instituição que representa

---

2) Contato (telefone e/ou e-mail)

---

3) Em uma escala de 0 a 5, sendo zero nenhuma participação e cinco participação em todos os momentos do colegiado, qual nota você atribui à participação da sua instituição no Colegiado norte fluminense?

Resposta \_\_\_\_\_

4) Com relação ao Programa Territórios da Cidadania a sua instituição:

- a) Acredita que a política pode mudar de maneira positiva a realidade do território;
- b) Acredita que a política pode gerar impactos positivos, mas não mudar a realidade do território;
- c) Acredita que a política não gera impactos no território;
- d) Acredita que a política gera impactos negativos no território;
- e) Acredita que a política pode mudar de maneira negativa a realidade do território;

Caso possível comente as respostas:

## **Anexo 2**

### **Roteiro de entrevista – Estado**

Nome do entrevistado:

1ª aspectos gerais do Programa Territórios da Cidadania

- 1- Qual a sua atribuição atual com relação ao Território Norte?
- 2- Qual é a importância do Programa para a realidade do Norte Fluminense? Quais as principais contribuições?

2ª aspectos relevantes à abordagem territorial

- 3- Na sua opinião, existe alguma diferença na abordagem espacial do Programa Territórios da Cidadania com relação a outras políticas de recorte espacial? Quais?
- 4- A implementação de ações territoriais contribui para melhor gestão dos recursos financeiros em relação à divisão setorial? Qual a diferença? Como?

3ª aspectos referentes à participação política

- 5- Como acontece a articulação entre os diferentes atores sociais que fazem parte do Programa?
- 6- Como vocês percebem a participação da sociedade civil nas decisões do Programa?
- 7- Existe diálogo entre os diferentes atores sociais?
- 8- Existe, por parte do Estado, algum incentivo a participação da sociedade civil na política? Exemplos.

### **Anexo 3**

#### **Roteiro de entrevista – MDA**

Nome:

1ª aspectos gerais do Programa Territórios da Cidadania

- 1- Qual a sua atuação no Programa Territórios da Cidadania? Há quanto tempo atua?
- 2- Qual é a importância do Programa para a realidade do Norte Fluminense? Quais as principais contribuições?

2ª aspectos relevantes à abordagem territorial

- 3- A criação dos Territórios cabe ao Comitê Gestor Nacional, como esse comitê define quando criar ou modificar um Território? Quais são os critérios adotados para o agrupamento dos municípios em um território e não em outro?
- 4- Como foi formado o território Norte?
- 5- Houve participação de entidades locais na formação do território? Houve a realização prévia de reuniões com entidades locais já estabelecidas?
- 6- Na sua opinião existe alguma diferença na abordagem espacial do Programa Territórios da Cidadania com relação a outras políticas que tenham caráter regional? Quais?
- 7- Por que a opção pelo termo Território ao invés de outro termo espacial, como região, por exemplo?
- 8- Por que não adotar as divisões regionais do IBGE, Microrregião, mesorregião?

3º aspectos referentes à gestão social

- 9- Como acontece a relação entre o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial?
- 10- Como foram selecionadas as instituições que participam do Colegiado Territorial do Norte Fluminense? (Você tem uma lista dessas instituições?)
- 11- Existe uma rede de articulação entre as instituições que fazem parte do Colegiado, em função do Programa Territórios da Cidadania?
- 12- As reuniões ocorrem com periodicidade ou segundo as demandas do Programa?
- 13- As instituições participam ativamente do Colegiado, trazem demandas e propostas? Poderia citar exemplos?
- 14- Em caso de divergência de opiniões, como elas são solucionadas?

## **Anexo 4**

### **Roteiro de entrevistas – Sociedade Civil**

- Nome do representante
- Quando a instituição foi formado? Como foi o processo de formação?
- Atualmente quantas pessoas/famílias fazem parte da instituição?
- Como a instituição teve conhecimento do Programa Territórios da Cidadania?
- Qual a principal demanda de vocês com relação ao Programa Territórios da Cidadania?
- Quando e como a instituição começou a fazer parte do Colegiado Territorial?
- Já apresentaram alguma proposta no Colegiado? Qual(is)?
- Qual a importância do PTC para a instituição?
- Qual a importância do PTC para o desenvolvimento do norte fluminense?
- A existência do Colegiado, como espaço de discussão, mudou a forma de fazer política da instituição?
- O colegiado contribui de alguma forma para ampliar a participação política no norte fluminense?
- Na sua opinião existe alguma diferença na abordagem espacial do Programa Territórios da Cidadania com relação a outras políticas que tenham caráter regional? Quais?

## **Anexo 5**

### **Lista de instituições do Colegiado**

#### **Instituições**

1. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
2. Prefeitura Municipal de Campos
3. Prefeitura Municipal de Carapebus
4. Prefeitura Municipal de Cardoso Moreira
5. Prefeitura Municipal de Conceição de Macabu
6. Prefeitura Municipal de Macaé
7. Prefeitura Municipal de Quissamã
8. Prefeitura Municipal de São Fidelis
9. Prefeitura Municipal de São João da Barra
10. Prefeitura Municipal de São Francisco do Itabapoana
11. Universidade Estadual Norte Fluminense
12. Universidade Federal Fluminense
13. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
14. CEFET
15. FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do Estado
16. Governo Estadual - Sec. de Assistência Social
17. Governo Estadual - SDS – SEAPPA
18. Governo Estadual – SUPIR
19. Governo Estadual – Sec. de Saúde
20. Governo Estadual – Sec. de Educação
21. Governo Estadual – Sec. de Ambiente
22. Governo Federal – DFDA/MDA

23. Governo Federal - Sup. INCRA
24. Governo Federal - IBAMA
25. Governo Federal – LPT/MME
26. Governo Federal – SEAP
27. Governo Federal – MEC
28. Governo Federal – CONAB (Min. Agricultura)
29. PESAGRO – RJ
1. Assentamento São Fidelis
2. Associação Estadual de Cooperação na Agricultura
3. Centro Internacional de Caprinos e Ovinos
4. Clube de Castores de São Fidelis
5. Colônia de Pesca de Campos
6. Colônia de Pesca de Macaé
7. Colônia de Pesca de São Francisco do Itabapoana
8. Colônia de Pesca de São João da Barra
9. Comissão Pastoral da Terra
10. COOPERPROCIC
11. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
12. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campos
13. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Conceição de Macabu
14. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Macaé
15. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Fidelis
16. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Francisco do Itabapoana
17. União das Associações e Cooperativas usuárias do Pavilhão 30 do CEASA -UNACOOOP
18. Vargem do Brasil – São Fidelis
19. ACQUILERJ – Ass. Das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Estado do Rio de Janeiro



20. CECAB – Centro de Referencia da Cultura Afro-Brasileira Abdias do Nascimento
21. COOP. CEDRO
22. FETAG / RJ
23. Ass. De Quilombos de São Francisco da Itabapoana – RJ
24. ARARA – Ass. Regional de Assentados da RA
25. MCPCN – Mov. Campista de Pesquisa e Cultura Negra
26. APARPS – Ass. Dos Pescadores Artesanais do Rio Paraíba do Sul
27. Ass. Trabalhadores Rurais da Fazenda Capelinha I e II
28. Ass. Dos Pescadores Artesanais da Coroa Grande do Rio Paraíba do Sul
29. Cooperativa Estruturar
30. APRAFAN – Ass. De Produtores Rurais Assentados e Filhos de Assentados do Núcleo 3 – Assentamento Zumbi dos Palmares
31. Cooperativa de Produção Agrícola e Pecuária de São Domingos – Copepades
32. IAMASOL – Instituto de Agroecologia e Meio Ambiente Solar dos Jesuítas
34. Sindicato das Telecomunicações do Estado do RJ – CINTEEL-RJ
35. Instituto Profissional São José (ent. privada sem fins lucrativos)