

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Governo Lula e. Democracia Participativa. Tensões entre um modelo de gestão social e o poder local no nordeste brasileiro. Um estudo de caso de Alagoas.**

Gleidylucy Oliveira da Silva.

Cita:

Gleidylucy Oliveira da Silva (2009). *Governo Lula e. Democracia Participativa. Tensões entre um modelo de gestão social e o poder local no nordeste brasileiro. Um estudo de caso de Alagoas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1377>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Governo Lula e Democracia Participativa**

## **Tensões entre um modelo de gestão social e o poder local no nordeste brasileiro**

### **Um estudo de caso de Alagoas**

**Gleidy Lucy Oliveira da Silva**  
*Discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Universidade Federal de Alagoas*  
**lucyjorn@hotmail.com**

Este artigo busca refletir sobre a proposta de gestão social implementada pelo governo Lula no Brasil e suas tensões na realidade política nordestina, em especial, no estado de Alagoas, por meio da análise do programa Territórios Rurais. Estas reflexões surgem a partir de uma pesquisa realizada nos anos de 2008 e 2009<sup>1</sup>. O programa se baseia no modelo da gestão social para promover a cidadania por meio da negociação de políticas públicas de desenvolvimento rural e foi implementado em todos os estados brasileiros, nas regiões com os menores indicadores de desenvolvimento humano. Diante da tradição política clientelista, a proposta do governo federal encontra entraves e gera tensões para sua realização com os poderes locais. Ao mesmo tempo, vem constituir uma alternativa na administração

---

<sup>1</sup> Este trabalho é fruto das atividades do Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS, ligados ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas. O grupo realizou a análise de documentos e observação participante em reuniões da CIAT do Alto Sertão, Bacia Leiteira e Litoral Norte, em 2008 e 2009.

e políticas públicas brasileiras. A partir destes pressupostos é que se desenvolvem as reflexões contidas neste trabalho.

## 1. DEBATE DEMOCRÁTICO E GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

No século XX, o debate entre participação social e democracia permeia várias discussões quanto ao papel do estado e sua capacidade de organizar, regular e gerir o interesse público nas ciências sociais. Um dos principais momentos é encontrado em meados da década de 60, quando a governabilidade se insere enquanto questão teórica a partir dos trabalhos de Samuel Huntington (DINIZ, 1995). Ele argumenta que a governabilidade está atrelada ao equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las. O excesso de demanda, causado pela abertura à participação social, produziria um desequilíbrio e, conseqüentemente, ingovernabilidade. Como aponta Diniz (1995), várias linhas posteriores mantinham a postura de que, acima de um determinado ponto, o exercício de direitos seria incompatível com o funcionamento eficaz do governo. Convergiam para propostas baseadas na redução da participação social e reforçavam as bases da democracia representativa.

Há aproximadamente 30 anos vimos, na América Latina, um ressurgimento deste debate, impulsionado principalmente pelo fim de ditaduras e diante de um mundo sacudido pela globalização e crises socioeconômicas (ALMEIDA, 2006).

No Brasil, o processo de redemocratização, ocorrido na década de 80, é apontado como fonte de abertura de espaços de participação na gestão política e fator determinante na modificação da construção de políticas públicas no país.

Além disso, o fortalecimento dos movimentos sociais atuou como reforço na luta pela ampliação das capacidades de organização política e social. De acordo com Carvalho (1998), os movimentos sociais construíram uma vigorosa cultura participativa no país, reforçada pela Constituição do Brasil de 1988 (BENEVIDES, 1991).

Dentro da crítica à democracia representativa, foram realizadas algumas experiências político-administrativas em governos municipais de centro-esquerda, no período de 1989 e 1996<sup>2</sup>, que permitiram a criação de espaços de co-participação - a sociedade atuando diretamente com o governo local na discussão e elaboração de políticas públicas.

Em âmbito federal, algumas ações foram promovidas durante governos de frente liberal, mas, como afirma Dagnino (2002), esta participação acabou se tornando numa “confluência perversa” por

---

<sup>2</sup> Período que compreende os governos de Luíza Erondina (PT), na prefeitura de São Paulo (1989-1993); Olívio Dutra e Tarso Genro (PT), em Porto Alegre (1988-1996), David Capistrano Filho (PT), em Santos (1993-1996); Segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (PMDB), em Recife (1989-1993); e Antônio Cambraia (PMDB), em Fortaleza (1993-1996). Para mais detalhes ver Silva (1994) e Soares & Gondim (1998).

esconder a real intenção do governo de repassar para a sociedade civil suas obrigações e cumprir o interesse do Estado mínimo.

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, vindo dos setores de esquerda, é que se firma como ação do governo federal propostas de gestão com participação da sociedade no Brasil – a chamada gestão social. Esta surge em oposição ao modelo gerencial<sup>3</sup>.

De acordo com os defensores do modelo da gestão social, esta se manifesta na defesa da esfera pública não-estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos. A esfera pública não-estatal não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por organizações locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos (PAULA, 2005). Este conceito previa então a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Dentro disso, foram desenvolvidas diversas estratégias de gestão social dentro do governo Lula, como conferências e fóruns para deliberar sobre educação, meio ambiente, cidades, entre outros temas.

## **2. GESTÃO SOCIAL E PROGRAMA TERRITÓRIOS RURAIS**

Seguindo esta proposta foi lançado em 2003 o programa Territórios Rurais, pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>4</sup>. O programa tem como objetivo promover o desenvolvimento das regiões rurais<sup>5</sup> com menor índice de desenvolvimento humano<sup>6</sup> e combinar quatro dimensões diferentes: econômica, ambiental, sociocultural e político institucional.

Estas duas últimas se referem, especificamente, ao fato de que o desenvolvimento também passaria pela equidade social por meio da participação de cidadãos nas estruturas do poder. Seria preciso a renovação das institucionalidades por meio de políticas territoriais negociadas, destacando o conceito de governabilidade democrática, promovendo a conquista e exercício da cidadania.

---

<sup>3</sup> A gestão gerencial foi consolidada no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) como resultado do debate da reforma do Estado e o desenvolvimento da administração pública, ocorrido nos anos 90 no Brasil. As estratégias eram buscar o desenvolvimento juntamente com a estabilidade econômica. O projeto de reforma do Estado brasileiro foi liderado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, sob direção do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que elaborou o plano de ações para o Brasil depois de uma viagem exploratória à Inglaterra para conhecer o modelo do governo inglês. (PAULA, 2005)

<sup>4</sup> A partir deste momento, a sigla irá designar Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>5</sup> O governo federal considera o rural não é apenas o agrícola. A sua caracterização vem de espaços com menor grau de artificialização do ambiente, menor densidade populacional e maior peso dos fatores naturais.

<sup>6</sup> Para definir as áreas o governo se baseou em dados da ONU e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para a execução do programa, o governo federal dividiu o país em territórios<sup>7</sup>, por entender que este resultaria na melhor unidade para dimensionar os laços de proximidade das pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas para o desenvolvimento local.

Atualmente são 164 territórios em todo o país, abrangendo 2.501 municípios (*anexo A*). A maior parte deles encontra-se no nordeste brasileiro: são 67 territórios e 1.094 municípios envolvidos, o que corresponde a 41% do total de territórios e 44% do total de municípios envolvidos no programa (*anexo B*).

Em Alagoas, são 6 territórios: Alto Sertão, Médio Sertão, Bacia Leiteira, Agreste, Mata Alagoana e Litoral Norte (*anexo C*). Eles reúnem 72 dos 102 municípios alagoanos - pouco mais de 70% do total.

Cada território tem um núcleo diretivo, que delibera as ações que deverão ser implementadas em cada um deles, chamado de Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT)<sup>8</sup>. Estas funcionam como um arranjo institucional<sup>9</sup>. Na prática elas são os núcleos deliberativos, consultivos, gestores e fiscalizadores do programa nos territórios nos locais onde eles estão inseridos.

Portanto, é nas suas reuniões que os atores sociais, escolhidos como representantes do território, discutem e decidem sobre os assuntos que interessam àquele território. São as reuniões das CIATs que servem de termômetro sobre os assuntos que compõem a agenda de interesses, a execução das políticas e, conseqüentemente, como se dá efetivamente a participação dentro deste modelo.

Como destaca Vieira (2007, p. 7), “a CIAT representa o espaço de discussão, da articulação e das decisões para a operacionalização das políticas públicas no local, fundamental, portanto, para a prática da democracia”. E acrescenta que a comissão cria uma “cultura participacionista” através da participação social no debate das questões referentes aos diversos domínios da vida cotidiana.

É importante ressaltar aqui que a CIAT é formada por representantes de dois grupos distintos: poder público (governos municipal, estadual e federal) e sociedade civil (ONG's, sindicatos, movimentos sociais, comunidades indígenas e quilombolas). O número de membros varia de acordo com as características de cada território, mas necessariamente a sociedade civil ocupa mais cadeiras do que o poder público.

---

<sup>7</sup> Aqui, território é compreendido como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam a identidade e coesão social, cultural e territorial”. (BRASIL, 2005b, p. 7)

<sup>8</sup> A partir deste momento a sigla irá substituir Comissão de Implementação de Ações Territoriais

<sup>9</sup> O MDA considera Arranjo Institucional os acordos e contratos entre agentes específicos, através dos quais eles irão cooperar ou competir numa dada situação

### 3. GESTÃO SOCIAL: PROPOSTA E LIMITES – UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS RURAIS EM ALAGOAS

Como afirma o MDA, a proposta de desenvolvimento territorial busca “a superação da visão de participação como condição para a obtenção de compensações, pondo em destaque a cooperação, a co-responsabilidade e a inclusão econômica e social.” (BRASIL, 2005a, p. 25). Ao mesmo tempo, percebe que “essa modalidade de gestão e processos de desenvolvimento não é uma tarefa fácil, já que a tradição é a forma gerencial descendente e piramidal, onde uns poucos planejam, outros executam e a avaliação é sempre a *posterior*?” (BRASIL, 2005b, p. 25).

Diante disso, fica claro que sua concretização passa pela ampliação da participação da sociedade no âmbito de tomada de decisão, controle e avaliação de políticas públicas, bem como sua intervenção na estrutura do poder. Destaca-se ainda que, numa região como o Nordeste, com baixos índices de desenvolvimento humano e uma tradição política patrimonialista e clientelista, a proposta sofrerá um embate quanto a sua realização.

Como aponta Diniz (2007) numa abordagem sobre o programa no Nordeste, apesar de recente, a abordagem territorial

“pretensiosamente, buscou romper alguns vícios locais em relação à aplicação de recursos e formulação de políticas públicas em tempos anteriores. Por conta disso, sofre bastante pressão de atores sociais e grupos políticos que se utilizavam das políticas e recursos públicos para beneficiar os seus interesses, dentro de um quadro que foi passando a história política do país desde o ‘patrimonialismo’, cruzando o ‘clientelismo’ e o ‘assistencialismo’.” (DINIZ, 2007, p. 12)

Percebemos então que um dos primeiros desafios da prática da gestão social no Nordeste, por meio do programa, é modificar a tradição política local. Como aponta Jacobi (2000), é romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado/sociedade. Para tanto cabe ao Estado criar espaços onde as diferenças e os conflitos se tornem visíveis enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão, dando acesso ao processo decisório e garantindo uma interação entre esses grupos e o poder público.

Outro limite é a questão da representatividade. Dagnino (2002) defende que quanto maior a representatividade, maiores as chances de partilha efetiva do poder. Mas alerta que é preciso haver

representantes legítimos da sociedade e de seus diversos interesses para que o debate seja democrático e igualitário.

Nos territórios rurais localizados em Alagoas, percebemos que esta é uma questão crucial. Primeiro, porque em alguns deles há uma representatividade variada. É o caso do Alto Sertão, com um colegiado formado por membros ligados às prefeituras, ONG's, sindicatos rurais, associações de agricultores, associação de mulheres trabalhadoras, tribos indígenas, bancos públicos e também de universidades, além de membros do governo estadual e federal, gerando uma pauta de discussões variada. Já na Bacia Leiteira, o quadro de representantes é dominado pelos produtores de leite - principal atividade econômica da região - o que acaba determinando uma pauta em torno dos interesses deste grupo. Para que haja um processo democrático de participação é preciso impedir a manipulação por grupos voltados para interesses particulares ou pela administração pública (JACOBI, 2002).

Um segundo ponto nesta questão é a ausência dos gestores públicos municipais. Apesar de sempre haver secretários de agricultura, os prefeitos são de difícil acesso e, mesmo depois de diversos convites do colegiado, não comparecem às reuniões.

Isto atinge também um terceiro limite do modelo: a criação de parcerias e articulação entre sociedade civil e poder público. Em todos os territórios localizados no estado foi percebido que a falta de acesso aos gestores municipais impede o fortalecimento das decisões tomadas pela CIAT e gera desconfiança dos atores quanto ao modelo e suas capacidades de participação. Os membros das CIAT's ainda não conseguem, de forma plena, atingir as instâncias do governo local para estabelecer os caminhos de negociação e parcerias.

Por fim, é preciso destacar também que este novo recorte espacial ainda causa confusão entre seus membros até porque rompe, a priori, com a lógica municipalista ou estadual. Os atores são levados a agir territorialmente, buscando uma lógica comum que ultrapassa os interesses municipais e privilegia os interesses territoriais.

É o que acontece no Território Rural da Bacia Leiteira. Composto por 11 municípios, efetivamente apenas 10 participam. Isto porque, o município de Minador do Negrão se recusa a participar porque

não se identifica com o território e prefere atuar isolado. Todas as decisões são tomadas sem a presença dos representantes deste município, o que fragmenta o território.

Ao mesmo tempo, alguns avanços foram notados na execução do programa quanto à concretização da participação cidadã e da gestão social na região. Como aponta Vieira (2007), depois de 2003, o destino dos recursos de fomento da agricultura familiar é determinado pelas CIAT's e não mais pelas prefeituras.

Outro exemplo é a presença de técnicos do governo estadual nas reuniões das CIAT's para dar esclarecimentos sobre projetos desenvolvidos na região. Houve também a visita do Ministério Público Estadual ao Território do Alto Sertão, a fim de buscar na CIAT informações sobre corrupção e improbidade administrativa nos municípios do território.

No Litoral Norte, a CIAT conseguiu, depois das eleições municipais, levar prefeito, novos secretários de agricultura e até mesmo um parlamentar estadual<sup>10</sup> para sua reunião, onde estes ouviram as demandas da região.

Percebemos com isso que a reunião da CIAT tem se tornado um ponto de fortalecimento e articulação política dos seus representantes. Também se torna um espaço de socialização de informações sobre as políticas públicas de desenvolvimento local.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mas ainda há um longo caminho pela frente para a concretização deste formato de gestão e o rompimento com as estruturas locais que privilegiam a não-partilha de poder e manutenção de privilégios de grupos sociais.

---

<sup>10</sup> Na reunião do mês de fevereiro de 2009, esteve presente o Deputado Estadual Paulo Roberto dos Santos, do PT.

O próximo desafio é manter esta proposta de gestão diante do quadro de sucessão presidencial em 2010. Muitos membros da CIAT se organizam para buscar formas de manter o programa, independente da mudança presidencial, o que demonstra traços de criação de uma autonomia participativa e de fortalecimentos do atores locais.

Apesar disso, a gestão social nas localidades observadas ainda é uma novidade, algo que precisa ser entendido e fortalecido. É um processo de reinvenção da administração pública, que em Alagoas, preserva traços de dominação tradicional. Como destaca Vieira (2007), apesar da diversidade partidária dos prefeitos, ainda há uma prática clientelista generalizada, num duplo sentido: da esfera federal para a municipal e dos prefeitos com a população.

Como afirma Paula (2005), enquanto houver vitalidade democrática, a gestão social permanecerá como um projeto inacabado, ou como um processo, aberto à reflexão e observação.

## Referências Bibliográficas

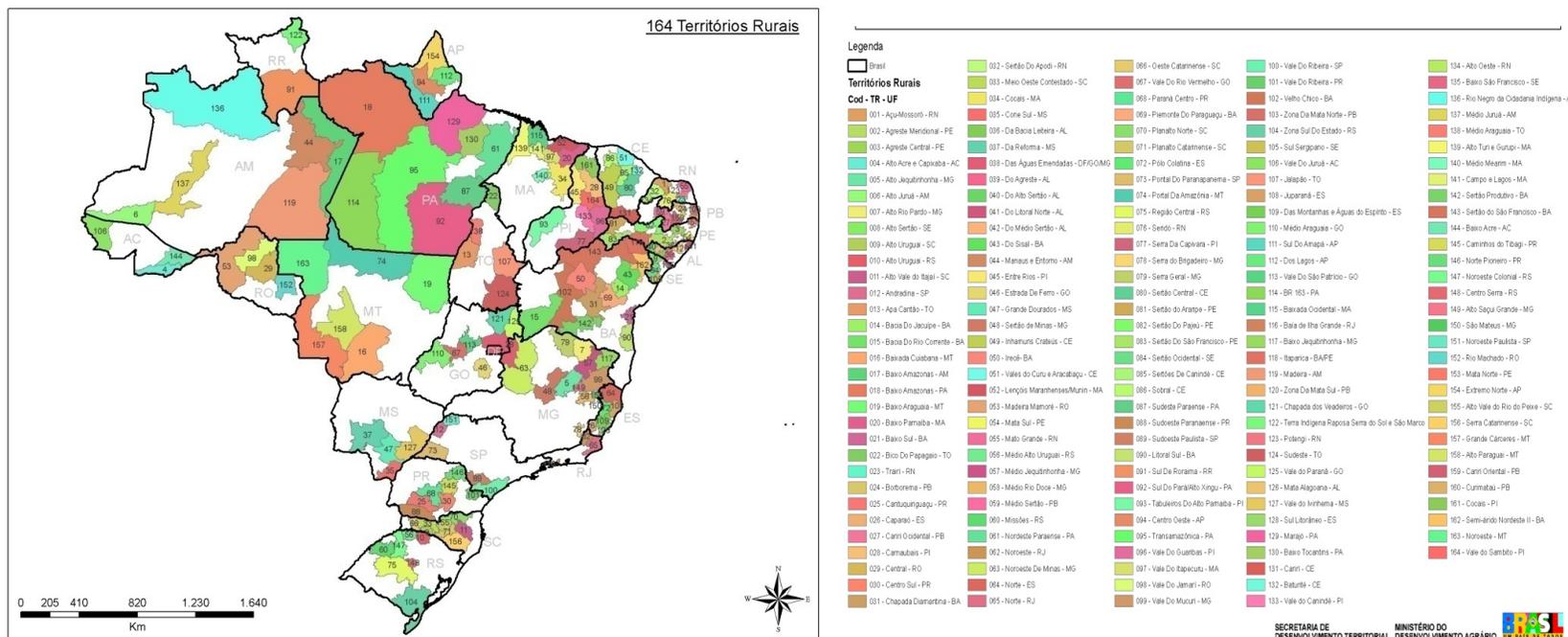
- ALMEIDA, Lidjane de Souza Bento. *Qual a democracia que se requer neste início de século?* 2006. (mimeo)
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 2002
- BRASIL. 2005. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Secretaria de desenvolvimento Territorial. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília. Série Documentos Institucionais SDT, número 03 (31p.)
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. *Participação social no Brasil hoje*. In: Pólis Papers, n° 2, Instituto Polís, 1998.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Evelina Dagnino (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio (orgs). *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB/ENAP, 1996.
- DINIZ, Paulo César Oliveira. (2007) *Abordagem Territorial e “Experimentalismo Institucional”*. Trabalho apresentado no GT07 – Semi-Árido Brasileiro: Desenvolvimento e Sustentabilidade, no XIII Encontro de Ciências Sociais Norte-Nordeste, Maceió, setembro de 2007.
- JACOBI, Pedro Roberto. (2000) *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In: Revista de Administração de Empresas (FGV), São Paulo, v.45. n. 1, pg. 36-49, 2005.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- SILVA, Ana Amélia da. *Esfera pública e sociedade civil: uma (re)invenção possível*. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 8, 1994, p. 61-67.
- SOARES, José Arlindo & GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo & CACCIA-BAVA, Silvio (orgs). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- VIEIRA, Maria do Carmo (2007). Gestão Social, Desenvolvimento Regional e Participação. Trabalho apresentado no GT Participação Social e democratização do Estado, do Ilo. Seminário Nacional de Movimentos Sociais e Democratização, realizado em Florianópolis.

## Sites Pesquisados

- <http://sit.mda.gov.br/cademo.php?ac=buscar&territorio=40> - 02/05/2008 – 14:30h
- <http://sit.mda.gov.br/cademo.php?ac=buscar&territorio=41> - 02/05/2008 – 14:48h

# Programa Territórios Rurais

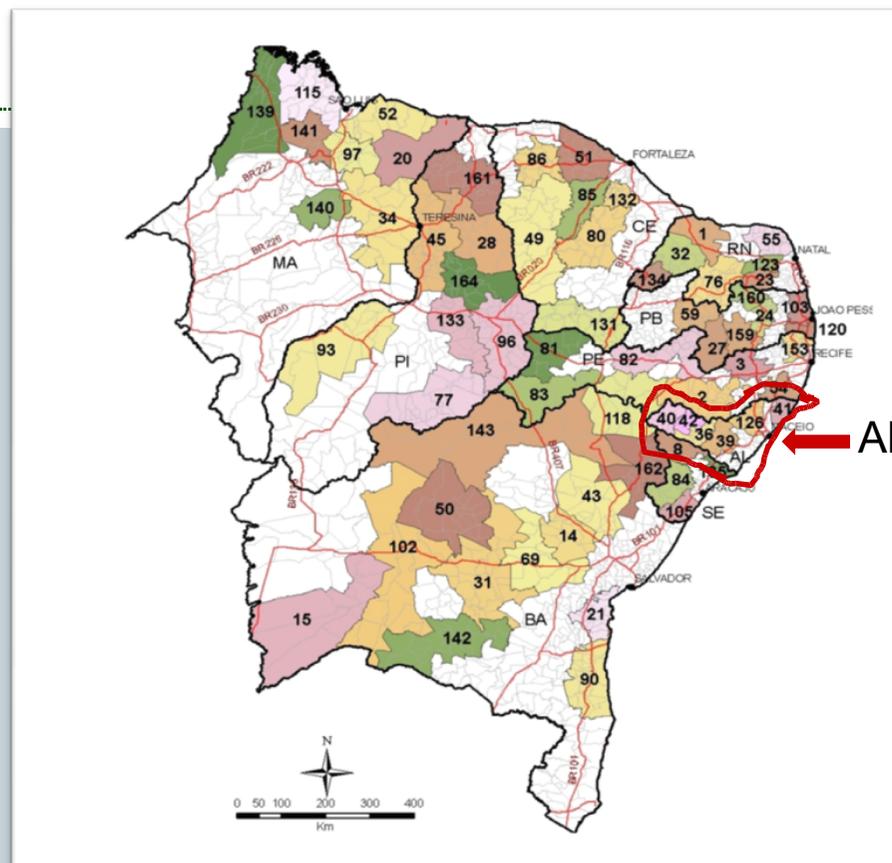
## Anexo A: Territórios Rurais no Brasil



Fonte: Sistema de Informações Territoriais  
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - 2009

# Programa Territórios Rurais

## Anexo B: Territórios Rurais no Nordeste

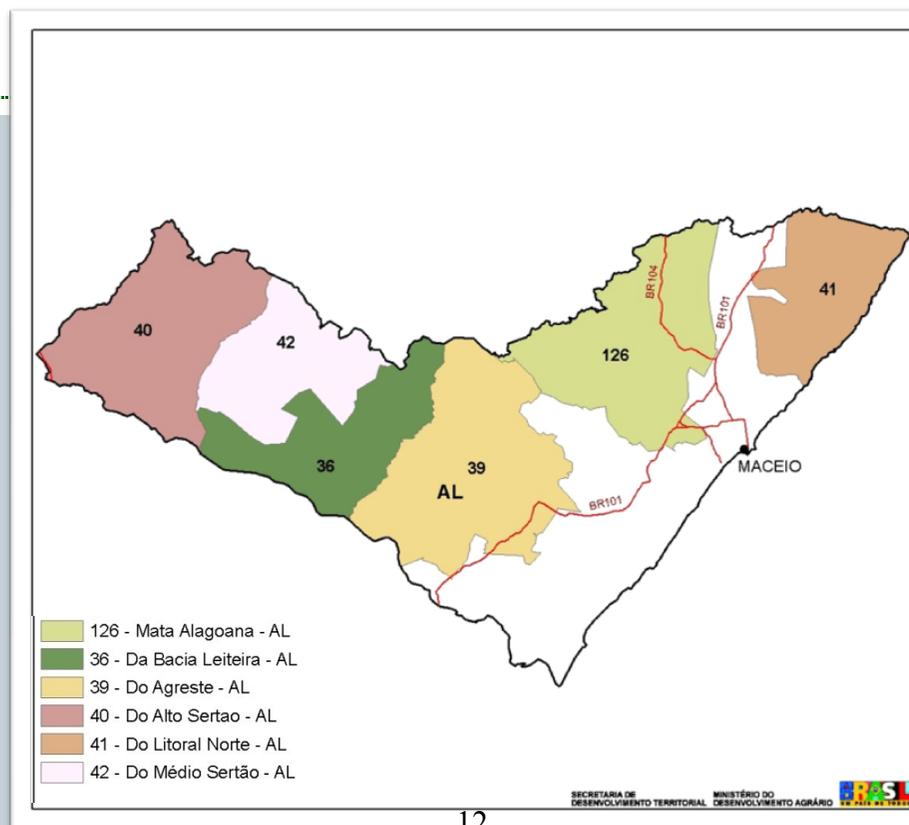


Alagoas

Fonte: Sistema de Informações  
Territoriais  
Ministério do Desenvolvimento  
Agrário (MDA) - 2009

# Programa Territórios Rurais

## Anexo C: Territórios Rurais em Alagoas



Fonte: Sistema de  
Informações Territoriais  
Ministério do  
Desenvolvimento Agrário  
(MDA)