

## Extensão universitária: apoio à participação social para o desenvolvimento dos territórios rurais

*University outreach: support for social involvement for the rural development*

Diná Andrade Lima Ramos<sup>1</sup>  
 Lamounier Erthal Villela<sup>2</sup>  
 Patrick Maurice Maury<sup>3</sup>

### RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o potencial da extensão universitária para apoiar e articular, sob a gestão social, as ações de desenvolvimento sustentável, a partir do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (PEPEDT). Este programa evoluiu de um, dentre os vários núcleos de extensão, como parte do desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Sustenta-se nesta pesquisa que as Universidades, por meio das atividades de extensão, são importantes instituições articuladoras da construção coletiva de projetos de desenvolvimento territorial. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas. As informações foram trianguladas e analisadas qualitativamente. As ações desses núcleos contaram com as habilidades dos cientistas envolvidos. Os resultados mostraram que o modelo apresentado é promissor para a promoção do desenvolvimento territorial rural. A gestão social, utilizada para mediar o diálogo entre atores, juntamente com a manutenção das atividades do Colegiado Territorial, assessoradas pelo PEPEDT, têm se mostrado elementos importantes para uma estratégia de aproximação com, e, entre as lideranças e instituições, com potencial de fomentar atividades e ações de inclusão produtiva, e, controle social. A imersão universitária no território possibilita também a compreensão dos interesses e o planejamento das ações.

**Palavras-chave:** Extensão Universitária; Desenvolvimento Sustentável; Articulação Interinstitucional em rede

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the university outreach potential to support and articulate, under social management, sustainable development actions, from a university program: "Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial" (PEPEDT). It has evolved from one of the various extension centers, part of the institutional design of one policy for the sustainable development. It is supported in this research that the Universities, through the University Outreach activities, are important

<sup>1</sup> Economista, Professora permanente do DCEEx/ITR/UFRRJ, Doutora em Políticas Públicas para o meio rural, Mestre em Demografia, Pesquisadora do PEPDT e Coordenadora do Laboratório Cidadãos Conectados com as Instituições Locais pelo Desenvolvimento Sustentável (LCIDS)/UFRRJ. <http://lattes.cnpq.br/2973656775835876>. E-mail: [dinalimaramos@hotmail.com](mailto:dinalimaramos@hotmail.com)

<sup>2</sup> Economista, Professor permanente do DECE/ICSA/UFRRJ e do PPGTIA/PPGDT/UFRRJ. Doutor em Economia Aplicada. Coordenador do PEPDT/LPDT/UFRRJ. <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>. E-mail: lamounier.erthal@gmail.com

<sup>3</sup> Pós doutorando PPGTIA/UFRRJ, Pesquisador do Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (PEPEDT)/UFRRJ. <http://lattes.cnpq.br/9864566437453305>. E-mail: patrick.maury@uol.com.br

institutions that articulate the collective construction of territorial development projects. Bibliographic, documentary research, participant observation and semi-structured interviews were used, and analyzed qualitatively. The actions of these centers counted on the skills of the scientists involved. The results showed that the model presented is promising for the promotion of rural territorial development. Social management, used to mediate the dialogue between actors, together with the maintenance of the activities of the Territorial Council, assisted by PEPEDT, have proved to be important elements for a strategy of approximation with, and, between the leaders and institutions, with the potential to foster activities and actions for productive inclusion and social control. University immersion in the territory also makes it possible to understand interests and plan actions.

**Keywords:** University Outreach; Sustainable Development; Institutional networking.

## 1. Introdução

Desde 2003, o governo federal passou a adotar a abordagem territorial, juntamente com seu desenho democratizante (Dagnino, 2004; Ramos et.al., 2018), para se pensar o desenvolvimento do meio rural em âmbito nacional, incluindo a criação ou consolidação de conjunto de equipamentos em apoio à agricultura familiar e outras populações do campo (Delgado, 2010). Dentre estes equipamentos, encontram-se os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CODETER), no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR). A criação desses conselhos previa a conformação, fortalecimento e ampliação de uma rede moldada pelos atores, nesses espaços, para dar conta das complexas articulações políticas, de forma descentralizada (Resolução nº 48, 2004).

Para tanto, contou, a partir de 2013, com as habilidades (Fligstein, 2007) das instituições de ensino superior, por meio da criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET).

Em maio de 2016, porém, houve rupturas políticas e institucionais no Brasil, dentre elas, o definhamento do PDSTR e a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que abrigava o programa; da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), subordinados ao MDA. Estas instituições se encarregavam do aparelho burocrático e normativo, que daria orientação e suporte para a execução das políticas territoriais e aos NEDET. Uma pequena parte do aparelho burocrático do MDA foi transformada na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), com quem ainda foi possível realizar algumas ações. Os repasses financeiros aos núcleos, para a continuidade dos projetos territoriais, se encerraram no início de 2017.

Segundo Favareto, Grisa e Guerrero Ginel apud Perafán e Ávila (2017), após essas rupturas, faz-se importante a atuação das universidades, dos institutos federais e outras organizações, bem como as redes delas advindas (Ramos e Villela, 2019a). Mesmo com o fim do PDSTR, o CODETER da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG), com o apoio da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), tem continuado suas ações, na busca pelo fortalecimento das comunidades rurais por meio do desenvolvimento sustentável (Sachs, 2008).

O objetivo do artigo é analisar o potencial da extensão universitária para apoiar e articular, sob a gestão social, as ações de desenvolvimento territorial rural sustentável. Mais especificamente, esta análise é feita a partir da experiência do NEDET da Baía da Ilha Grande (BIG), cujas atividades foram absorvidas pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT), registrado na UFRRJ. Para além das assessorias ao Colegiado BIG, o PEPEDT tem atuado em ações que visam o desenvolvimento territorial, em especial por fomentar inclusão produtiva e controle social.

A suposição sustentada por esta pesquisa é que: Sustenta-se nesta pesquisa que as Universidades, por meio das atividades de extensão, são importantes instituições articuladoras da construção coletiva de projetos de desenvolvimento territorial. O método aqui utilizado é a pesquisa bibliográfica, documental e observação participante (Gaskell, 2002), com entrevistas semiestruturadas. Em seguida, fez-se uma triangulação dos dados coletados (Flick, 2009) para, enfim, analisá-los de forma qualitativa.

## 2. Da etapa dos NEDET no Brasil à evolução para o PEPEDT na BIG

Diante dos objetivos, a princípio não alcançados pelo PDSTR, no quesito empoderamento da sociedade civil nos territórios, o MDA acrescentou, em 2013, mais um ator em seu desenho institucional, os NEDET. Além de assessoramento técnico, os NEDET atuam para desenvolver ou fortalecer uma cultura política, de modo a estimular um comportamento participativo nos CODETER, espaço previsto para as negociações entre Estado, sociedade civil e mercado, sob os princípios da gestão social. A proposta era que fosse definido, coletivamente, o destino econômico e socioambiental do território. Silva, Schmitz e Piccinc (2017) avaliam como importante a assessoria dos NEDET aos CODETER, de modo a manter os atores sociais do território mobilizados. Nesse contexto, se insere o NEDET do Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG), o NEDET BIG, cujas atividades tiveram início em maio de 2015.

Para a recomposição do Colegiado BIG, que se encontrava desestruturado, o NEDET BIG conseguiu mobilizar os antigos membros do Colegiado BIG contando com a assessoria do MDA. Após a realização de reuniões de grupos de trabalho, foram compostos: a plenária, o núcleo técnico e o núcleo diretivo do Colegiado BIG, bem como seu próprio regimento. Este foi devidamente aprovado pela plenária e registrado na Ata da 3ª Reunião Ordinária.

Ramos (2019) mostrou a pouquíssima capacidade de articulação e ação da sociedade civil no Colegiado BIG, antes que o MDA inserisse os NEDET, no arranjo institucional do PDSTR, para assessorarem esse conselho. Logo, o protagonismo esperado dos CODETER passou a depender das habilidades contidas nos NEDET, com a função de orientar as ações territoriais com participação social.

A assessoria ao NEDET BIG contava com todo o corpo discente reunido no Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (LPDT) da UFRRJ, e orientados pelo coordenador deste núcleo. O LPDT é composto discentes de iniciação científica do curso de Ciências Econômica, por mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial (PPGDT) e por doutores e doutorandos do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA), bem como professores colaboradores. Os integrantes são, atualmente, graduados em: serviço social, ciência política, administração de empresas pública e privada, economia, arquitetura e matemática.

Com a já citada interrupção do PDSTR, o Colegiado BIG corria o risco de interromper suas atividades. Contudo, na 5ª Reunião Ordinária de junho de 2016 (Atas, 2015-2018), foi pactuado pela plenária, que as suas atividades teriam continuidade. Diante disso, e para continuar com as atividades do Colegiado, a equipe do laboratório desenvolveu um projeto, de forma a institucionalizar o NEDET BIG, enquanto um programa de pesquisa, ensino e extensão na UFRRJ, passando a se denominar PEPEDT, e integrando o LPDT; assumindo o papel que antes era do NEDET BIG.

## 3. Gestão Social, NEDET e o "diálogo autêntico" pelo bem comum

O conceito de Gestão Social, desenvolvido sob a coordenação de Tenório (1998), tem sua base na Escola de Frankfurt, em especial nas obras de Jürgen Habermas, quem, segundo Tenório (2008, pp.15), buscou "por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa, estabelecer elementos conceituais democratizantes das relações sociais na sociedade contemporânea", para desenvolver uma teoria que "permita uma práxis social voltada para um conhecimento reflexivo e uma práxis política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes" (Tenório, 2008, pp.20).

A ação comunicativa de Habermas se refere "à interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que "[...] entabulam uma relação interpessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poderem assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com eles suas ações" (Habermas apud Tenório, 2000, pp. 72).

Para alcançar a vontade política "orientada para o entendimento e para um consenso alcançado argumentativamente" pelos cidadãos, Habermas (1995, pp.40) propõe um Modelo Procedimental de Política Deliberativa, de onde deriva a Teoria do Discurso.

A Teoria do Discurso de Habermas "associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal e, porém, mais fracas do que o modelo republicano". Sua política deliberativa depende das condições de comunicação durante o processo político, que levem em conta a ação comunicativa e o discurso, de modo a gerar resultados racionais em prol do bem comum. De acordo com Allebrandt (2016, p.24), "para essa corrente, a democracia organiza-se em torno de um ideal de justificação política: justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais."

Para o desenvolvimento de seu modelo, Habermas (1995) propôs um entrelaçamento da política republicana (dialógica) com a política liberal (instrumental), dicotomia americana clássica de democracia normativa, orientada pelos direitos cidadãos previstos na constituição de uma nação, para discutir "o processo de formação democrática da vontade comum" (Habermas, 1995, pp.45). Para isso, é importante que as formas de comunicação estejam suficientemente institucionalizadas na esfera pública, onde, segundo o autor, se encontra o poder democrático legítimo.

Habermas (1990, pp.100-02) afirma que o conflito dialético entre "liberalismo e democracia radical"; gira em torno de "como igualdade e liberdade, unidade e multiplicidade, ou o direito da maioria e o direito da minoria podem ser conciliados". Segundo o autor, no eixo central da discussão encontra-se a dialética, que diferencia e transforma o homem no cidadão burguês, e o processo normativo, de praticar cidadania. Segundo Araújo (2004, pp.160), trata-se de uma tentativa de conciliação normativa "entre o ideal da soberania popular e o da tolerância liberal".

Fundamentado no agir comunicativo, Tenório (2008, pp.23) chegou ao conceito de Gestão Social, em contraposição à Gestão Estratégica. "Assim, a expressão ação estratégica - ação racional voltada para o êxito, será antitética à ação comunicativa - ação racional voltada para o entendimento".

Segundo Boullosa e Schommer (2009, pp.74), a gestão social também passou a ser entendida "como modelo de gestão voltado para o social, que considera tensões e conflitos locais, e que promove integração de recursos e de atores com capacidade de ação [...] em prol de uma coletividade quase sempre pouco ativa e articulada". Essa evolução do conceito está alinhada ao que pretendia o MDA, ao utilizar este conceito no PDSTR (Ramos, 2019), que previa maior protagonismo da sociedade civil. A sociedade civil, ao fazer parte da arena política, na esfera pública, se torna "[...] o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade" (Tenório, 2000, pp.37).

Lubenow (2007, pp.75) aponta que Habermas deixou uma questão-chave em aberto, em sua obra original de 1962, para explicar o novo papel assumido pela esfera pública: o que sustenta uma esfera pública "não manipulada e não subvertida pelo poder (financeiro)?" Habermas (2014), retoma ao tema, a partir de 1990. Este se apoiou no potencial da esfera pública para influenciar a opinião pública e a política, encadeando a ideia da política deliberativa. Para o autor, a esfera pública passa a ser "uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomada de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas, enfeixadas em temas específicos" (Habermas, 2011, pp.92).

De acordo com Wampler e Avritzer (2004), durante o período de transição para o regime democrático brasileiro, nos anos 1980, observou-se um aumento de organizações da sociedade civil imbuídas de novos valores e de estratégias políticas, possibilitando o surgimento de novos formatos institucionais de gestão, com previsão de acesso aos cidadãos, no processo de tomada de decisão.

A teoria do discurso de Habermas, e seu conjunto teórico, estimularam ao Tenório (2008, pp.107-108), a desenvolver o conceito de cidadania deliberativa ou ação política deliberativa. Para o autor, nela "esboça-se a imagem de uma sociedade descentralizada e que se caracteriza por um espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais". A cidadania deliberativa visa tratar as questões políticas de forma compartilhada com a sociedade civil "por meio de um procedimento político argumentativo, no qual a cidadania delibera, decide com os outros poderes, os interesses da comunidade".

Segundo Araújo (2004, pp.160), o processo deliberativo não é uma mera prévia da "discussão das questões a serem de decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com "razões" [...] que fundamentariam a decisão numa concepção de 'bem comum'".

Dessa forma, os interesses da sociedade, em pauta, precisam ser resultado de um ideal compartilhado pelos envolvidos; mesmo que os membros de um grupo discordem em questões particulares, a ponto de haver conflito. Para Araújo (2004, pp.163), "a convicção de que compartilham tal ideal os fazem respeitar as

decisões coletivas, ainda que sejam muito controversas – mas não a ponto de romper o ponto mais amplo do consenso”.

Bobbio et. al. (1999, pp.299-30), entendem que o conflito pode vir a ser institucionalizado, tornando-se parte integrante do cotidiano da sociedade, ao explicitar as razões da contraposição e divisão de grupos, e, conseqüentemente, as reivindicações associadas à opinião pública.

Putnam (1993, pp.87-88), indica que a cidadania deve estar marcada pela participação da comunidade cívica, nas causas públicas, pelo bem comum, à custa de interesses individuais e privados. Em termos práticos, significaria a materialização dos resultados positivos alcançados, a partir de um ideal definido em consenso.

De acordo com Demo (1995, pp.89-94), a história só pode ser construída, em parte, porque embora o ator político esteja “condicionado” a uma determinada realidade social, isto não diminui o fato de que “a história se “move” também a par de “um lado subjetivo, político, de conquista humana cultural”.

Se os conflitos sociais e políticos, observados nos territórios rurais, são o resultado da estrutura da história local e global, visto que, o novo que acontece na história é apenas aquilo que estava historicamente condicionado; tal cenário reforça que o processo participativo “precisa de um ator político capaz de construir a história dentro do contexto objetivo, não se deixando reduzir a mero paciente da história ou a objeto de manipulação externa” (Demo, 1995, pp.96).

Segundo Demo (1995, pp.97), na história, os atores sempre dialogam como num “campo eletrificado do conflito, em que entendimento e desentendimento são partes integrantes da totalidade comunicativa. Porque diálogo autêntico é uma fala contrária”. Assim, embora o agir comunicativo de Habermas defenda o diálogo em busca de consenso, “não está viva a comunidade que manifestar consenso excessivo, pois falta nela mobilização autêntica, [...] porque caiu em conformismos [...] A construção da democracia exige extrema qualidade política” (Demo, 1995, pp.97).

O Estado constitucional já oferece garantias para conformação de novos arranjos institucionais, assentados em igualdades formais. Segundo Lubenow (2007, pp.76), tem havido “um avanço da sociedade civil sobre o Estado”, a partir de novas experiências democráticas, estimulando a renovação das discussões sobre participação, democracia, sociedade civil, autonomia cidadã, no que tange, por exemplo, a temas que envolvem o comportamento cívico. Para ele, “o crescimento das organizações da sociedade civil indica o fortalecimento de uma esfera pública relativamente autônoma em relação ao Estado”. Cabe aqui salientar que, no momento, tem-se observado retrocessos no cenário sociopolítico brasileiro, no que se refere à espaços inseridos no processo burocrático deliberativo.

Por outro lado, Habermas defende a existência de esferas públicas autônomas ao Estado, de modo a possibilitar uma formação informal da opinião (Lubenow, 2007, pp.76) dessa nova sociedade civil. Segundo Lubenow (2007, pp.76-77), essa nova sociedade civil (Habermas, 2011) não faz parte do sistema político-administrativo, mas, ainda assim, se articulam de modo organizado, para exercer “influência política por meios públicos de comunicação, participação e deliberação, contribuindo, assim, para a tematização, discussão pública e tomada de decisões.”

Favareto apud Perafán e Ávila (2017, pp.166), avaliou os CODETER como “embriões de organizações territoriais”. Hoje eles estão fora do sistema político-administrativo, mas, o Colegiado BIG, se tornou uma instância política da esfera pública, legitimada no território, capaz de formar opinião e negociar junto ao poder público e o mercado (Ramos, 2019).

#### **4. As atividades de extensão universitária em apoio às políticas públicas**

Ramos e Villela (2019b) já ilustraram a rotina das ações dos discentes e docentes do LPDT e dos membros do NEDET BIG para uma reunião ordinária do Colegiado BIG. Nessa ilustração, fica clara a forma comunitária de trabalho do grupo, num esforço coletivo de “fazer acontecer”, com a gestão social.

Muito do que tem sido realizado no Colegiado BIG, não seria possível se não fosse a empatia dos pesquisadores do PEPEDT para com os problemas enfrentados no território, tais como: atividades portuárias, expansão dos megaempreendimentos ligados ao extrativismo mineral, crescimento do comércio e da especulação imobiliária, estimulada pela elevada demanda por condomínios de alto padrão, pela ampliação da rede hoteleira e, ainda, frente à construção desordenada diante do contínuo processo de

urbanização. Acrescenta-se ainda os empecilhos criados por órgãos ambientais; governamentais ou não, impostos às comunidades que exerciam prévia e mansa ocupação e exploração sustentável dos bens comuns do território.

Com a institucionalização das atividades do NEDET BIG na UFRRJ, no final de 2016, e absorvido pelo PEPEDT, como já mencionado, o Colegiado BIG continuou a receber apoio da extensão universitária, tanto na busca pelo desenvolvimento territorial sustentável, quanto no enfrentamento das ameaças acima citadas.

Os Colegiados territoriais receberam funções definidas no âmbito do MDA, que os transformaram em instituições de gestão e controle sobre o território, partilhando de certa forma, o poder local. Esperava-se, em seu desenho inicial, que esse arranjo institucional atingisse os seguintes propósitos:

Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, em seus diversos ciclos; Promover a elaboração das agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados em cada fase do PTDRS; Articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizando pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos; Estimular e apoiar a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, etc.), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização; Encaminhar o processo de negociação de programas, projeto e ações orientados para o desenvolvimento sustentável dos territórios; Promover o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial rural sustentável, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento (Brasil, 2006, p.28).

De acordo com Favareto, em debate sistematizado por Perafán e Ávila (2017, pp. 173-174), as universidades e institutos federais têm um papel de destaque para dar continuidade às ações de desenvolvimento territorial. Seria preciso transcender ao papel de secretaria, tal como algumas ações dos antigo NEDET. Para o autor, estas instituições têm o potencial de construir uma inteligência territorial. Para isso, o autor sugere quatro frentes de trabalho:

- i. Por meio da produção de conhecimentos, para além da compilação de dados estatísticos que "ajudem a compreender a dinâmica dos territórios, seus conflitos, seus desafios, as estratégias de vida das famílias, as tendências em curso".
- ii. "Interagindo mais com a rede de ensino fundamental e médio. É preciso criar um novo ambiente educacional nas áreas rurais" facilitando inclusive a aproximação com "redes de produção de tecnologia".
- iii. Enquanto lugares de produção de inovações, seria preciso incubar "projetos verdadeiramente inovadores [...] e não somente aqueles que buscam atender as demandas mais urgentes advindas das organizações de agricultores. "É preciso conectar o imediato e o estratégico, o que é demandado e o que é inventado".
- iv. O prestígio e capital simbólico de que gozam as Universidades possibilita a ela "mobilizar outros atores, para além daqueles já envolvidos nos fóruns territoriais." Ampliando sua rede com atores influentes no território.

É claro que os intelectuais e as universidades precisam ter um compromisso com os mais pobres e eles devem ocupar um lugar prioritário nas ações a serem empreendidas, mas reduzir o diálogo somente aos mais pobres é ingênuo, pois o território é composto por uma heterogeneidade de atores e interesses. O equilíbrio delicado é este: como priorizar os mais pobres, mas tomando em conta o todo mais amplo no qual eles se inserem e os demais atores ali presentes. Dialogar com [...] as forças vivas dos territórios, em sua diversidade (Favareto apud Perafán e Ávila, 2017, pp.174).

Interessante analisar a consonância das frentes de trabalho, propostas por Favareto, com as atividades realizadas pelo PEPEDT/UFRRJ e discutidas no Colegiado BIG. O primeiro item, por exemplo, já está sendo contemplado através de pesquisas de iniciação científica, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Elas desvendam exatamente a dinâmica dos territórios, os conflitos nele existentes, os desafios a serem enfrentados pelos atores e quais as estratégias possíveis para promover o desenvolvimento territorial sustentável, com especial atenção à identidade das comunidades rurais.

Com relação ao segundo item, foi oferecido um curso de extensão de Condutor Local, solicitado pelos jovens rurais; e oferecidas vagas para jovens lideranças, no curso de Economia Solidária. Há, ainda, a atuação do Colegiado BIG para garantir a permanência das atividades das escolas no campo.

Com relação ao item três, tem-se proposto projetos em parceria com outros institutos da UFRRJ, de modo a inovar tanto na temática da transferência de tecnologias sociais, quanto na tecnologia digital, que apontaria riscos eminentes de contaminação do ambiente por resíduos sólidos, além possibilitar a implementação de um censo comunitário.

No último item apontado por Favareto, tem-se buscado ampliar a rede (Granovetter, 2000; Latour, 2007) do Colegiado BIG, com atores influentes no território, de modo a concretizar as ações definidas neste conselho. A rede do Colegiado BIG tem uma estrutura não hierarquizada, resultado de um processo de discussão com gestão social e o respeito aos princípios da cidadania deliberativa (Ramos e Villela, 2019a).

## **5. O PEPEDT e as experiências da gestão social e controle social para o desenvolvimento do território da BIG**

As ações extensionistas do PEPEDT vão além da assessoria ao Colegiado BIG, mas de buscar executar as ações negociadas nesse espaço, ou estimular a participação da sociedade, quando surgem oportunidades, usando a rede do Colegiado, por exemplo numa reunião ordinária ou pelo grupo *WhatsApp*, para a mobilização e difusão das informações.

O processo continuado e retroalimentar, enquanto se efetivam as ações de ensino, pesquisa e extensão do PEPEDT, molda e expande sua rede de atores que, frequentemente, se alinham às ações do Colegiado BIG, entrelaçando ambas as redes, de modo a possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos de campo, a produção acadêmica, e, sobretudo, resultados que podem impactar positivamente nas condições de vida das comunidades rurais do Território Rural da BIG.

Após seu descolamento do PDSTR, o Colegiado se transformou num espaço de negociação de conflitos entre os diferentes interesses dos atores no território e numa rede de possíveis oportunidades de inclusão produtiva (Ramos e Villela, 2019a). Além disso, o PEPEDT atua na troca saberes com as comunidades rurais. Na Figura 01 busca-se sistematizar essas atividades.

O PEPEDT vem buscando estimular modelos alternativos e intersetoriais de desenvolvimento rural, a partir de propostas da sociedade civil e com o apoio técnico de diferentes instituições.

A pedido da Sociedade Civil, o PEPEDT vem promovendo articulações via Colegiado BIG, para aproximação com o mercado. O Programa articulou atores para a promoção do turismo rural sustentável nas Serras do Piloto e do Matoso, que abrange os municípios de Itaguaí/RJ, Mangaratiba/RJ, Rio Claro/RJ e Pirai/RJ. O projeto prevê a oferta de bens e serviços, inclusive intangíveis como observação da natureza e turismo de convivência, considerando a multifuncionalidade da agricultura familiar (Maluf apud Cazella et.al., 2009, pp.47); prevendo, para isso, a parceria com a rede hoteleira já existente. Mas as reuniões não estavam livres de conflitos, com prevê Demo (1995), quando o diálogo é autêntico. Ao contrário, houve divergência em relação ao estatuto, que ainda estava sendo elaborado, para a criação do que viria a se tornar a Associação dos Empreendedores em Turismo das Serras Históricas do Piloto e Matoso (ASSETUR), principalmente, no que se refere à supressão dos interesses das comunidades rurais, atores que motivaram a articulação desse projeto pelo PEPEDT.

Numa outra ação de articulação de atores, pelo PEPEDT, alguns produtores rurais de Seropédica/RJ e de Itaguaí/RJ, membros do Colegiado BIG, conseguiram se inserir no programa da UFRRJ, conhecido como “Feirinha da Agricultura Familiar” (FAF), que criou um espaço de comercialização, inicialmente no *Campus* de Seropédica, e hoje estendido para outros dois *campi* da Universidade, situados em Nova Iguaçu/RJ e em Três Rios/RJ. Com essa inserção, observou-se um aprimoramento dos feirantes, quanto à diversificação e forma de embalar e expor seus produtos. Há um simbolismo e uma prática ambiental desses produtores e artesãos, que conquista a simpatia da comunidade universitária, estimulando-a a preferir esse espaço de comercialização, imbuídos de solidariedade e cooperação.

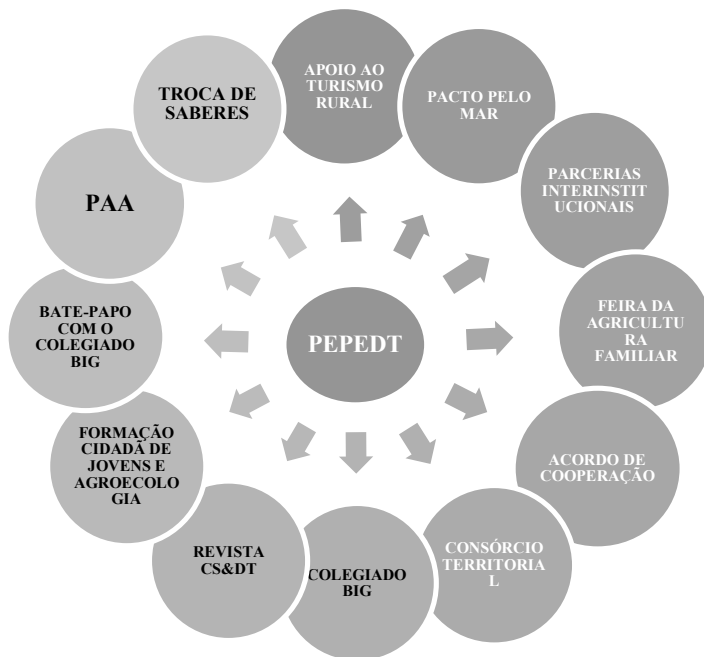
Após 41 edições, com faturamento bruto de 196 mil reais até o mês de outubro de 2017, a FAF-Rural beneficiou cerca de 30 feirantes, em sua maioria, do município de Seropédica, e vem se consolidando como um espaço de integração entre agricultores e a comunidade acadêmica, contribuindo para aumentar a oferta de alimentos orgânicos localmente produzidos (Santos, 2018).

Houve também mobilização pelo PEPEDT para a inclusão dos agricultores familiares da BIG em compras institucionais, a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da UFRRJ, que tem por objetivo abastecer o restaurante universitário (RU) dessa universidade. Na 9ª Reunião Ordinária de junho de 2017, o PEPEDT trouxe para o Colegiado BIG as coordenadoras desse projeto, onde apresentaram o processo de instauração do PAA na UFRRJ. Houve no primeiro edital a inclusão de agricultores de Seropédica/RJ e Paracambi/RJ. Esse foi o mesmo programa universitário que viabilizou a FAF junto à EMATER. O grupo organizou o processo da Chamada Pública, que teve início em 2016. Seu impacto sobre a condição de vida dos agricultores familiares foi significativo.

O PAA da UFRRJ, na modalidade Compra Institucional, foi pioneiro no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a aquisição direta de gêneros alimentícios de agricultores familiares. Foram adquiridas 354 caixas de banana prata climatizada, 127 caixas de aipim e 134 kg de abóbora, totalizando 9.434 kg de alimentos com um faturamento bruto de 25 mil reais, beneficiando diretamente três agricultores. A demanda da primeira Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, direcionada ao Restaurante Universitário, cujo percentual atendido foi de 25%, impactou significativamente os fornecedores, estimulando a agricultura familiar no território de Seropédica (Santos, 2018, p.vii).



Figura 01- Atividades em rede do PEPEDT.



Fonte: Ramos (2019), atualizado.

Aqui, novamente, se faz importante ressaltar um papel definitivamente essencial extensão universitária, em apoio à inclusão dos pequenos agricultores em mercados, mesmo os não institucionais e na assessoria para atendimento à editais que envolvam disponibilização de recursos financeiros ou geração de renda.

A atuação de agrônomos residentes foi fundamental para a realização do PAA na UFRRJ. Ações intersetoriais entre a equipe do Projeto de Extensão, Comissão de Julgamento, Corpo Técnico do RU e Emater-Rio em diálogo com os agricultores permitiram a busca de soluções e aprimoramento dos processos para a continuidade dessa iniciativa na UFRRJ (SANTOS, 2018, p.67).

O PEPEDT articulou com a SEAD, para que houvesse um alinhamento entre esta e a UFRRJ, para a liberação de recursos que atendessem também aos jovens do Território Rural da BIG. Essa aproximação resultou no “Projeto Formação Agroecológica e Cidadã para a Juventude Rural: formação para cidadania, fortalecimento da inclusão social e produtiva e o acesso a mercados para a Juventude Rural”, com a proposição de mobilizar, empoderar e capacitar da juventude rural, do estado do RJ, de modo a criar meios socialmente justos, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis, para manter seu interesse em permanecer no campo.

Sobre as parcerias interinstitucionais, a revista científica Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CS&DT) ilustra uma delas. Esta é um importante meio para a difusão do conhecimento já adquirido no território, também é em parte conquista do PEPEDT, cujo gerente estava inserido no Projeto Pró-Integração da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI). A revista tem sua sede na Fundação Getúlio Vargas (FGV)-RJ, em parceria com a UFRRJ, Universidade Federal do Tocantins (UFT). No programa Pró-Integração estavam inseridas a: FGV, UFRRJ, UFT, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ),

Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Universidad de Los Lagos, Universidad de Chile e Universidad Nacional de General Sarmiento.

Numa articulação mais recente, se ofereceu o curso Gestão e Economia Solidária, envolvendo as seguintes instituições, além da própria UFRRJ: UFT, UFLA, Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Sendo coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/EBAPE/FGV), em parceria com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ).

O PEPEDT tem se mostrado importante para o fortalecimento do Colegiado BIG. Além de ter sido convidado a ocupar um assento no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Colegiado foi convidado a participar de um movimento chamado “Pacto pelo Mar”. Este prevê o uso sustentável dos recursos marinhos e da zona costeira do RJ. Esse movimento pretende redigir uma carta compromisso, a ser apresentada aos candidatos a prefeito e vereadores dos municípios afins, incluindo demandas das comunidades envolvidas. Ambos os convites se devem ao aumento da visibilidade do conselho nas atividades articuladas pelo PEPEDT.

No final de 2019, por intermédio do PEPEDT, foi celebrado um acordo de cooperação técnica da UFRRJ com o município de Mangaratiba/RJ. O acordo possibilita a implementação de projetos em múltiplas áreas existentes na UFRRJ junto ao município. Infelizmente essa articulação está paralisada em função da Covid 19.

A criação de um consórcio territorial rural da BIG é outra ação em que PEPEDT acredita. Este movimento é um dos desdobramentos da maior participação das secretarias de agricultura das prefeituras do Território BIG no referido Colegiado, mais especificamente de Angra dos Reis, Mangaratiba Paraty e Rio Claro (Ramos, 2019). O consórcio público foi definido pelo Decreto n.º 6.017/2007 como sendo uma:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Brasil, 2007)

A criação do consórcio poderia ampliar a transversalidade na governança entre esferas de governo, instituições e setores da economia, porque possibilita estratégias conjuntas de ação, incluindo: otimização de custos com pessoal técnico especializado; compartilhamento de conhecimentos e de bens e serviços; otimização de custos com capacitações em áreas de conhecimento diversos; organização da produção em atendimento às compras institucionais como o PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e oferta de microcrédito rural.

O consórcio territorial rural também resolve, momentaneamente, a questão da inadimplência do município, de modo que ele ganha tempo para resolver o embaraço, enquanto avançam as negociações para receber recursos das esferas estadual e federal, por exemplo.

Há previsão legal comercialização territorial de produtos da agricultura familiar certificados pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM), que pode ser estruturado a partir de um Consórcio Territorial. Isso possibilitaria a circulação intraterritorial dos bens e serviços. Além disso, o fundo a ser criado para a manutenção das atividades do Consórcio da BIG, poderia apoiar o espaço do Colegiado BIG, para a discussão e definição participativa do planejamento e destino dos recursos.

Contudo, o projeto ainda não avançou. Para constituir essa personalidade jurídica, é necessário um entendimento entre os prefeitos do território, e dos poderes executivos com os seus respectivos poderes legislativos. Depende também da previsão mínima de recursos nos orçamentos municipais, da formação de uma equipe técnica especializada, indicada pelas prefeituras; dentre outras providências.

Pesa ainda a possibilidade de diluição de poder e controle sobre parte dos recursos locais para uso supra municipal. Esse pode ser um dos fatores causadores da lentidão no processo de criação do consórcio territorial. A inteligência técnica nessas secretarias também é um problema para levar o projeto adiante. Poucos cargos de chefia ou representação, são ocupados por funcionários de carreira. Logo, perde-se o capital social a cada troca de gestão municipal.

Mais recentemente, o PEPEDT tem desenvolvido do projeto “Bate papo com o Colegiado BIG”, por meio remoto. Esta foi uma reinvenção necessária para que não houvesse desmobilização dos conselheiros durante o afastamento físico necessário na pandemia. Trata-se de depoimentos virtuais, a partir de determinado tema, previamente veiculado por vídeo. Nas *lives* do *Facebook* (/colegiadobig), busca-se dar visibilidade às comunidades rurais do território, para expressarem suas aflições e demandas.

A sociedade civil, representada no Colegiado BIG alcançou conquistas a partir do controle social: a mobilização para o não fechamento de escolas rurais; o adiamento da reabertura de uma pedreira, ambos em Itaguaí/RJ; e a mobilização para aceleração das obras de recuperação da estrada principal da Serra do Piloto, em Mangaratiba/RJ. Mais recentemente há uma mobilização contra a construção de usina hidrelétrica no município de Bananal/SP, devido aos impactos na região do rio Bracuí, incluindo a população do Quilombo Santa Rita do Bracuí, em Angra dos Reis.

## 6. Considerações Finais

Este artigo mostrou que a relação entre o NEDET do Território Rural da Baía da Ilha Grande, posteriormente absorvido pelo PEPEDT/UFRRJ, e o Colegiado BIG trouxe benefícios às comunidades rurais do território, indicando que esse é um caminho profícuo para fomentar ou articular uma rede para o desenvolvimento rural sustentável, sob o conceito da gestão social.

Embora os equipamentos das políticas territoriais do período 2003-2016 não tenham sido mantidos, a experiência do PEPEDT em abrigar o antigo NEDET, mantendo o Colegiado BIG mobilizado e atuante, mostra-se como um modelo a ser copiado por outros núcleos. Isto porque, a participação dos atores nesse espaço de discussão na esfera pública dá voz à sociedade civil para tomar decisões sobre o destino de seu território, e, portanto, de sua vida. Possibilita ainda aos atores compartilhar demandas e aflições e receber apoio da rica rede de saberes das Universidades, que, quando entrelaçada com outras redes ou apresentada a atores estratégicos, tende a expandir as oportunidades socioeconômicas e culturais, além do exercício do controle social.

A imersão da equipe universitária de discentes e docentes no território, enquanto realizam suas investigações científicas - já bastante facilitada pela existência de uma rede prévia - por meio de observação participante, pesquisa ação, etnografia, rodas de conversa, entrevistas e questionários etc., acaba mobilizando mais membros das comunidades a se inserirem o Colegiado BIG. Nos canais de comunicação abertos, as propostas das comunidades rurais são ouvidas e trazidas para análise quanto a sua viabilidade, pela equipe universitária. Trata-se de um processo retroalimentar que articula ciência e desenvolvimento territorial.

## Bibliografia

- Allebrandt, S. L. (2016) Gestão Social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In F. G. Tenório (Org.), *Cidadania, território e atores sociais* (pp.19-60). Rio de Janeiro: FGV.
- Araújo, C. (2004). Razão pública, bem comum e decisão democrática (2004). In V.S.P. Coelho, e M. Nobre. (Orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 157-169). São Paulo: Ed. 34.
- Atas das Reuniões Ordinárias 2015-2018. Seropédica: Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía Da Ilha Grande.
- Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. (1999). *Dicionário de política* (12<sup>a</sup> ed.). Brasília: Editora UnB.
- Boullosa, R.; Schommer, P. (2009). Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In A. Rigo, J. Silva Júnior, P. Schommer E A. Cançado (Orgs.), *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda* (pp. 67-92). Recife: UNIVASF.
- Brasil. (2006). *Gestão social dos territórios rurais: guia para a organização social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. (Documentos de Apoio 3).
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.017/2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Cazella, A., Bonnal, P. e Maluf, R. S. (Orgs.). (2009). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Dagnino, E. (2004). “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In D. Mato (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Delgado, N. G. (2010). O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In N. G. Delgado (Coord.), *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília: CONDRAF/MDA.
- Demo, P. (1995). *Metodologia científica em ciências sociais* (3<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Atlas.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, Bookman.
- Fligstein, N. (2007). Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE*, 47(2), 61-80.
- Gaskell, G. *Entrevistas individuais e grupais* (2002). (2<sup>a</sup> ed.). In M. W. BAUER e G. GASKELL (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático* (pp. 62-89). Petrópolis: Vozes.
- Gestão social dos territórios rurais: guia para a organização social*. (2006). Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Granovetter, M. (2000). *La fuerza de los vínculos débiles. Política y sociedad*, 33, 41-56.
- Habermas, J. (1990). Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos CEBRAP*, 26, pp.100-113.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36, pp.39-53.
- Habermas, J. (2011). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2014). *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: UNIESP.

- Kraemer, C. F. B. (2018). Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: casos no território rural da Baía de Ilha Grande - RJ. (Tese de Doutorado não editada, Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PPGCTIA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Brasil.
- Latour, B. (2007). *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*. New York, Oxford University Press.
- Lubenow, J. A. (2012). A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sociopolítica. *Problemata: R. Intern. Fil*, 3(1), 5495.
- Perafán, M. E. V.; Ávila, M. (2017). Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades: um debate com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 3(1), 163-176.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Ramos, D. A. L. (2019). O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: gestão, controle social e espaço de articulação e negociação entre atores. Tese de Doutorado não editada, Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PPGCTIA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Brasil.
- Ramos, D. A. L., Kraemer, C. B., & Villela, L. E. (2018). A confluência perversa e a questão agrária brasileira. In M. A. Marinho, Planejamento regional e urbano (pp. 63-78). Belo Horizonte: Poisson.
- Ramos, D. A. L., & Villela, L. E. (2019a). Articulation and Negotiation in the Rural Territorial Council of Ilha Grande Bay for Productive Inclusion. *International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)*, 6(5), pp. 611-617. doi: <https://dx.doi.org/10.22161/ijaers.6.5.77>.
- Ramos, D. A., & Villela, L. E. (2019b). O aprendizado docente no Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial: teoria e prática frente a problemas complexos. In M. Astudillo, L. Pelizza, & M. D. Rainero (Orgs.), *Encuentro Nacional Y Latinoamericano Prácticas De Asesorías Pedagógicas* (pp. 982-991). Río Cuarto: UniRío.
- Regimento Interno do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande. (2015). Seropédica: Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande.
- Rocha, J. D. S. (2017). Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 3(1), 85-100.
- Sachs, I. (2008). *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SANTOS, L. R. P. (2018). Residência agrônômica com enfoque agroecológico: o caso dos canais de venda direta na UFRRJ. (Dissertação de mestrado não editada, Agricultura Orgânica - PPGA0). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Brasil.
- Santos, M. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados [online]*, 40 (3). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso).
- Santos Neto, A. A.; Ávila, M. (2017). Avaliação da participação social dos membros do Colegiado Territorial das Águas Emendadas. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 3(1), 26-48.
- Tenório, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *RAP*, 32(5), 7-23.
- Tenório, F. G. (2000). *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* Rio de Janeiro: FGV.

---

Tenório, F. G. (2008). Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do Mercado: ensaios de gestão social (3ª ed.) Ijuí: UNIJUÍ.

Tenório, F. G. (2016) Gestão social: conceito. In F.G. TENÓRIO e T. S. Kronemberger (Orgs), Gestão social e conselhos gestores (Vol. 3, pp.13-33). Rio de Janeiro: FGV.

Wampler, B.; Avritzer, L. (2004). Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In V. S. P. Coelho e M. Nobre. (Orgs), Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo (pp. 210-238). São Paulo: Ed. 34.